

# Sporen door de omgeving

Omgevingsmanagement bij de  
HSL Zuid

Bas de Bruijn  
Mei 2008



Universiteit Utrecht

# **Sporen door de omgeving**

Omgevingsmanagement bij de

HSL Zuid

# Voorwoord

---

Beste lezer,

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Sporen door de omgeving', waarin het onderzoek wordt beschreven naar omgevingsmanagement bij de HSL Zuid. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn bachelorstudie Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht. Na enkele maanden van lezen, plannen, schrijven, interviewen, analyseren en nog meer schrijven kan ik tevreden terugkijken op een mooie en vooral leerzame periode. Het was niet altijd een makkelijke periode, de scherpe kritiek op mijn stukken en het vele nadenken leidden soms tot verwarring, maar uiteindelijk is het dan toch gelukt.

Dit zou niet het geval zijn zonder de uitstekende begeleiding vanuit de universiteit, waarvoor ik Aline Bos graag wil bedanken. Het ontvangen van kritiek is niet altijd leuk, maar de relatie met Aline was voor mij altijd prettig en haar kritische blik heeft het onderzoek goed gedaan. Ik wil ook mijn medestudenten bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek. In het onderzoeksgroepje waarin we werkten zijn Michel en Fatma steeds enthousiast en gedreven de discussie aangegaan. In een zeer prettige ambiance hebben we elkaar ondersteund en verder geholpen. En dan is er nog Marcel. Er kan niet gewerkt worden op een lege maag, en Marcel heeft mij op zijn unieke eigen manier steeds van lunch voorzien. Op zich niets bijzonders zult u wellicht denken, ware het niet dat hij met me meedacht en dat het aan hem te danken is dat de focusgroepbijeenkomst tot in de puntjes geregeld was.

Niet alleen binnen de universiteit ben ik gesteund bij het onderzoek. Ook Railforum Nederland heeft me op een bijzonder goede wijze ondersteund en aangemoedigd. Ik wil in het bijzonder Pieter Gardenier bedanken voor het geduld, de goede raad en de prettige samenwerking. Tot slot wil ik iedereen bedanken die wat van zijn kostbare tijd heeft opgegeven en heeft meegewerkt aan het onderzoek. Zonder de welwillendheid van de respondenten zou het onderzoek namelijk nooit tot stand zijn gekomen.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van dit rapport!

Utrecht, mei 2008

Bas de Bruijn



# Inhoud

---

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 De HSL Zuid	8
1.2 Doelstelling van het onderzoek	9
1.3 Kader	9
1.4 Leeswijzer	10
<b>2 Het proces van de HSL Zuid</b>	<b>13</b>
2.1 De organisatie	13
2.2 De omgeving	15
<b>3 Theoretisch kader</b>	<b>17</b>
3.1 Besluitvormingsprocessen	17
3.2 De omgeving van een besluitvormingsproces	20
3.3 Besluitvorming bij grote projecten	23
3.4 Verwachtingen	25
<b>4 Operationalisatie</b>	<b>27</b>
4.1 Thema's en eenheden	27
4.2 Topiclijst	28
<b>5 Methoden en technieken</b>	<b>31</b>
5.1 Methoden voor dataverzameling	31
5.2 Verwerking van gegevens	33
5.3 Analyse	34
5.4 Validiteit en betrouwbaarheid	34
<b>6 Analyse</b>	<b>37</b>
6.1 Functiebeschrijving	37
6.2 Projectinformatie	38
6.3 Omgeving	39
6.4 Overlegmomenten	42
6.3 Communicatie	43
6.4 Overig	44
<b>7 Conclusie</b>	<b>49</b>
7.1 Beantwoording hoofdvraag	49
7.2 Verwachtingen	50
7.3 Aanbevelingen	51
<b>Bronnenlijst</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 1 – Topiclijst</b>	
<b>Bijlage 2 – Transcripties</b>	



# Managementsamenvatting

---

Het doel van dit onderzoek is om het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid te analyseren en om de functies van verschillende actoren in dat proces te verklaren aan de hand van (wetenschappelijke) literatuur over besluitvorming. De rol van de omgeving en de manier waarop de organisatie met de omgeving om ging spelen daarbij een hoofdrol.

De hoofdvraag die in het onderzoek centraal staat luidt:

- *Hoe ging de projectorganisatie HSL-Zuid om met de invloed van de omgeving op het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid, en hoe is dit handelen te verklaren?*

Op basis van de beschreven literatuur in het theoretisch kader zijn de volgende verwachtingen geschetst:

- Het besluitvormingsproces verloopt niet in bepaalde opeenvolgende stappen, maar in verschillende rondes met verschillende actoren
- De omgeving oefent een relatief grote invloed uit op het besluitvormingsproces
- Het project HSL Zuid is een NIMBY-project
- De projectorganisatie heeft getracht de omgeving actief te beïnvloeden

Door middel van semi-gestructureerde interviews met verschillende actoren, een beperkte documentanalyse en een focusgroepbijeenkomst is informatie verzameld over het besluitvormingsproces. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder weergegeven.

Het besluitvormingsproces is te verdelen in vier fases waarin steeds andere actoren belangrijk waren. Het rondemodell is inderdaad terug te vinden, of het ook binnen de fases terug is te vinden is niet te achterhalen op basis van de informatie uit het onderzoek. In de omgeving wordt onderscheid gemaakt tussen de bevoegde gezagen (gemeenten, provincies en waterschappen) enerzijds en burgers, actiegroepen en belangenorganisaties anderzijds. De invloed van zowel bevoegde gezagen als overige actoren is beperkt gebleken. Er is vanaf het begin goed overleg gepleegd met bevoegde gezagen waardoor draagvlak is ontwikkeld. Bij de overige actoren bestond wel weerstand, maar de middelen om echt invloed uit te oefenen op het proces waren beperkt. Het project HSL Zuid heeft inderdaad te kampen met het NIMBY effect, en is in dat opzicht ook een NIMBY-project. De vorm is echter niet eenduidig en het effect bestaat niet bij alle actoren. De projectorganisatie heeft met het organiseren van informatieavonden en klankbordgroepen de omgeving gehoord met als doel het voorkomen van weerstand. Door de beslissingsbevoegdheid volledig in eigen hand te houden heeft de projectorganisatie daarmee het spel goed gespeeld.

Op basis van de literatuur en de resultaten zijn er drie aanbevelingen gedaan voor toekomstige projecten:

- Zorg dat ook belangenorganisaties zich serieus genomen voelen
- Sluit klankbordgroepen op een goede manier af
- Stuur in het gehele proces meer op open besluitvorming om het NIMBY effect tegen te gaan







# 1 Inleiding

---

Op het gebied van infrastructuur is er in Nederland de laatste tijd (letterlijk) hard aan de weg getimmerd. Grote infrastructurele projecten zoals de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn (HSL) Zuid zijn gepland, ontworpen, gebouwd en worden momenteel getest. Ook kleinere projecten (zoals het verminderen van geluidsoverlast door treinen of het efficiënter benutten van de infrastructuur) liggen op de tekentafel. Dit type projecten ontstaat echter niet zomaar van de een op de andere dag. Neem alleen al de besluitvorming, er zijn tal van (f)actoren die daarop van invloed zijn.<sup>1</sup>

Zo spelen bijvoorbeeld de economische, technologische, juridische en politieke context een belangrijke rol bij de besluitvorming in de spoorsector. Is een project als de HSL economisch haalbaar en wenselijk? Kan een spoorlijn wel aangelegd worden door een natuurgebied? Is een lange tunnel onder het groene hart technisch mogelijk? En is er voldoende steun binnen de tweede kamer voor een dergelijk project?

Naast bovenstaande context spelen ook actoren een belangrijke rol in het beleidsproces.<sup>2</sup> Burgers, pressiegroepen, politieke partijen, (massa)media en tal van adviseurs proberen hun invloed uit te oefenen op de besluitvorming bij dergelijke projecten. Daarnaast zijn er bij grote projecten talloze organisaties betrokken als ProRail, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, gemeenten, aannemers en ingenieursbureaus. Deze organisaties proberen ook allemaal invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces.

Ingenieurs hadden vroeger een hoge vorm van autonomie bij dergelijke projecten.<sup>3</sup> Er bestond een probleem en de politiek wilde een oplossing, dus werden de ingenieurs in projectgroepen aan het werk gezet. De bevolking mocht op voorgeschreven momenten hun voorkeur uitspreken over een aantal alternatieven en kon vragen stellen. De plannen werden vervolgens uitgevoerd. De bevolking was lijdzaam en had een groot vertrouwen in de overheid.<sup>4</sup>

Maar de samenleving is veranderd.<sup>5</sup> De burger is mondiger geworden en het aantal actoren dat invloed uit probeert te oefenen op het beleidsvormingsproces is toegenomen. Issue-netwerken en protestorganisaties schieten als paddestoelen uit de grond; burgers en ook lokale overheden zijn niet meer zo lijdzaam als voorheen. Er is vaak sprake van NIMBY (Not In My BackYard) gedrag, de meeste mensen willen best een spoorlijn, snelweg of energiecentrale, zolang het maar niet in de eigen omgeving wordt gerealiseerd. Ook lokale overheden zitten lang niet altijd te wachten op grootschalige projecten – zoals een spoorlijn – vanuit het Rijk, zeker wanneer de gemeente er zelf niet direct profijt van heeft.

Maar hoe gaat zo'n recent groot besluitvormingsproces nou eigenlijk in zijn werk? Hoe zit het besluitvormingsproces in elkaar? Wat is de invloed van de omgeving op het proces? En hoe gaat de organisatie met de omgeving om? In dit onderzoek wordt geprobeerd om op deze vragen een antwoord te vinden, aan de hand van het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid.

---

<sup>1</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 100

<sup>2</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 105

<sup>3</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 256

<sup>4</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 259

<sup>5</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 266

## 1.1 De HSL Zuid

Het allereerste begin van de HSL Zuid was in 1973, toen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer & Waterstaat (inclusief de Nederlandse Spoorwegen) een werkgroep oprichtten met de opdracht: 'maak een voorstel voor een Hogesnelheidslijn-tracé tussen Amsterdam, Rotterdam en de Belgische grens met de mogelijkheid van een station op Schiphol'.<sup>6</sup> Er werd onderzoek gedaan naar een dergelijk tracé, waarvan de uitkomsten werden vastgelegd in het AmRoBel-rapport. In de jaren die volgden werd er weinig actie ondernomen om daadwerkelijk tot het ontwerp en de bouw van een HSL Zuid over te gaan. Op wat vage voornemens na gebeurde er niets. Het duurde tot 1987 voordat er concreet plannen werden gemaakt voor een HSL. In het ontwerp-PKB (Planologische Kern Beslissing) werd het voornemen van het kabinet verwoord om een bepaald HSL-tracé te realiseren en was daarmee de eerste stap op weg naar besluitvorming rondom de HSL Zuid. In een PKB wordt door het Rijk een stuk grond gereserveerd waarmee provincies en gemeentes niets mogen doen, in dit geval dus voor de mogelijke aanleg van een HSL Zuid. Op basis van de PKB kon in 1991 een principebesluit worden genomen over de aanleg van de HSL Zuid, maar er was nog niet voldoende informatie beschikbaar om een tracékeuze te kunnen maken. Er werd een nieuwe HSL-Nota ontwikkeld waarin verschillende mogelijke tracés werden onderzocht. Op basis daarvan besloot het kabinet op 20 mei 1996 tot de aanleg van de HSL Zuid van Amsterdam via Schiphol, Rotterdam en Breda naar de Belgische grens.

Het daadwerkelijke ontwerp en de bouw van de HSL Zuid is tot stand gekomen met een zogenaamde publiek-private samenwerking (PPS) tussen het Rijk en verschillende private partijen, die ook meebetalen aan de ontwikkeling van de HSL en dat geld later terugverdienen. Voor het ontwerp en de feitelijke aanleg van de HSL Zuid werden diverse consortia van aannemers, infrabeheerders en vervoersmaatschappijen opgericht.<sup>7</sup> Zo wordt de bovenbouw (spoorrails, bovenleiding en beveiliging) gebouwd en onderhouden door Infrasppeed, een consortium van Siemens, Fluor en BAM. De concessie voor het spoorvervoer werd verleend aan High Speed Alliance (HSA), een consortium van NS en KLM-Air France. Het beheer van alle spoorinfrastructuur in Nederland (en dus ook de HSL Zuid) is in handen van ProRail.

Enkele feiten op een rijtje:

- Het Nederlandse tracé is 125 km lang, waarvan 85 km hogesnelheidsspoor
- 25% van het tracé ligt op maaiveldniveau
- 75% van het tracé bestaat uit in totaal 170 'kunstwerken' (viaducten, tunnels, bruggen, fly-overs, dive-unders en een aquaduct)
- De maximumsnelheid is 300 km/u
- De totale kosten bedragen € 7.154 miljoen euro



<sup>6</sup> HSL Zuid (2008), Achtergronden & geschiedenis (samenvatting)

<sup>7</sup> Railpedia (2008), HSL-Zuid

## 1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid te analyseren en om de functies van verschillende actoren in dat proces te verklaren aan de hand van (wetenschappelijke) literatuur over besluitvorming. De rol van de omgeving speelt hierbij een hoofdrol, evenals de manier waarop de organisatie met de omgeving om ging. Tenslotte worden er op basis van de literatuur en de gevonden resultaten enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit Railforum Nederland<sup>8</sup> die het onderzoek begeleidden. Aan de hand van de literatuur en een discussiebijeenkomst met jonge professionals uit de spoorsector kan ook een aantal aanbevelingen worden gedaan over hoe het beleidsproces in de toekomst zou moeten veranderen om soepeler te kunnen verlopen.

## 1.3 Kader

Aangezien de beschikbare tijd voor het onderzoek beperkt is, is het helaas niet mogelijk om het gehele besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid te onderzoeken. Daarom ligt de focus binnen dit onderzoek op het besluitvormingsproces vanaf het moment dat het Rijk daadwerkelijk heeft besloten tot de aanleg van de HSL Zuid van Amsterdam via Schiphol, Rotterdam en Breda naar de Belgische grens.

Een andere beperking in het onderzoek is het aantal actoren dat kan worden betrokken. Als actoren in het besluitvormingsproces die bij het onderzoek betrokken worden is gekozen voor de projectorganisatie HSL-Zuid, de klankbordgroep Princenhage, Platform Hogesnelheidstrein Nederland en Bosvariant.<sup>9</sup> Er is tot deze keuze gekomen aan de hand van gesprekken met Railforum Nederland en de voormalig directeur van Directie HSL-Zuid. Er is gezamenlijk bepaald welke actoren belangrijk zijn en wat haalbaar is voor dit onderzoek.

### 1.3.1 Vraagstelling

De hoofdvraag in het onderzoek luidt:

- *Hoe ging de projectorganisatie HSL-Zuid om met de invloed van de omgeving op het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid, en hoe is dit handelen te verklaren?*

Deelvragen daarbij zijn:

- *Hoe verliep het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid?*
- *Welke invloed oefende de omgeving uit op het besluitvormingsproces en op welke manier deed de omgeving dat?*
- *Hoe ging de projectorganisatie HSL-Zuid om met de invloed van buitenaf?*

### 1.3.2 Relevantie

Dit onderzoek is op twee manieren relevant, het heeft namelijk een maatschappelijke en een wetenschappelijke relevantie. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het bijdraagt aan het inzicht van de betrokken organisaties in het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid. Het helpt het handelen van verschillende actoren bij het proces en de beweegredenen daarvoor te verklaren. Tevens worden met dit onderzoek de belangrijkste leerpunten voor de organisaties in kaart gebracht. Door deze leerpunten expliciet te beschrijven wordt duidelijk wat de organisaties op dit moment van het proces hebben geleerd. Tot slot kunnen op basis van de analyse aanbevelingen worden gedaan voor een goede aanpak van dergelijke besluitvormingsprocessen in de spoorsector in de toekomst.

<sup>8</sup> Railforum Nederland (2008), Bedrijfsprofiel

<sup>9</sup> Railpedia (2008), HSL-Zuid

Ook wetenschappelijk gezien is het onderzoek relevant, omdat het inzicht verschaft in het verloop van besluitvormingsprocessen van grote projecten in het algemeen en de spoorsector in het bijzonder. Tevens wordt in het onderzoek getracht een verklaring te vinden voor het handelen van de actoren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke teksten over besluitvormingsprocessen, die daarmee meteen getoetst worden aan de werkelijkheid.

#### 1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Allereerst volgt in hoofdstuk 2 een korte beschrijving van het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid. Het algemene proces als ook het specifieke proces ten aanzien van de omgang met de omgeving zal aan de orde komen. Daarna volgt het theoretisch kader in hoofdstuk 3. Dat is ingedeeld in literatuur en theorieën over besluitvormingsprocessen in het algemeen, de omgeving van besluitvormingsprocessen en besluitvormingsprocessen in de spoorsector. In het theoretisch kader zal een aantal theorieën die van toepassing zijn op het onderzoek kort uitgelegd worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal verwachtingen op basis van de theorie en de beschrijving van het proces in hoofdstuk 2. Na het theoretisch kader volgt de operationalisatie in hoofdstuk 4, waarin de gestelde vragen in de voorgaande hoofdstukken concreet en werkbaar worden gemaakt. Hoofdstuk 5 is een hoofdstuk over de gebruikte methodes en technieken bij het onderzoek. Hierin wordt verder in gegaan op de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Daarna volgt in hoofdstuk 6 de analyse van de interviews en documenten. Op basis daarvan worden het verloop van het besluitvormingsproces en de beweegredenen van de actoren beschreven en aan de hand van de in het theoretisch kader gebruikte literatuur en theorieën verklaard. Tenslotte volgt de conclusie in hoofdstuk 7, waarin tevens aanbevelingen worden gedaan voor besluitvormingsprocessen in de toekomst.





## 2 Het proces van de HSL Zuid

In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet hoe het project HSL Zuid eruit ziet. Hoe zit het besluitvormingsproces in elkaar, wie zijn de relevante actoren en hoe liggen de verhoudingen tussen deze actoren? Met deze praktische kijk op het proces kan inzicht worden gegeven in het proces en wordt het veld waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd geschetst en gekaderd.

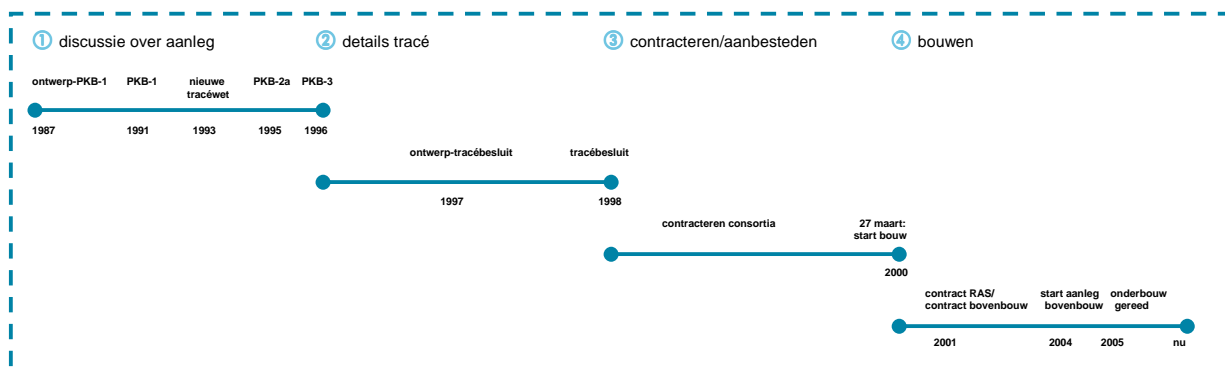
### 2.1 De organisatie

#### 2.1.1 Besluitvorming

De besluitvorming omtrent de HSL Zuid beslaat een behoorlijke periode. In 1987 werden de eerste concrete stappen gezet voor besluitvorming omtrent een hogesnelheidslijn in Nederland op politiek niveau, vandaag de dag is de HSL Zuid nog steeds niet opgeleverd en vindt er op projectniveau nog volop besluitvorming plaats. In principe is het proces op te delen in 4 fases<sup>10</sup>:

- 1 discussie over aanleg
- 2 details tracé
- 3 contracteren/aanbesteden
- 4 bouwen

Deze fases zijn weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1: Fases proces HSL Zuid

In alle fases bestond interactie met de omgeving in de brede zin van het woord. In de eerste fase ging het met name over principiële bezwaren van burgers, instanties en lokale overheden in het ruime gebied waar de HSL ongeveer zou moeten komen. In de tweede fase werd het precieze tracé vastgesteld. De actoren waren min of meer hetzelfde, maar het gebied waar het om ging werd een stuk kleiner. Nadat het tracébesluit was goedgekeurd verschoof de interactie met de omgeving van meso- naar microniveau.<sup>11</sup> In plaats van hele regio's was nu bekend welke individuele gevallen, straten en buurten direct te maken kregen met de HSL. Burgers uit het gebied werden verenigd in klankbordgroepen waarmee officiële overlegmomenten werden gepland. Ook werd er regelmatig overleg gevoerd met de betrokken gemeentes, provincies en waterschappen.

Dit onderzoek richt zich met name op de fases 2, 3 en 4, omdat de eerste fase meer dan 10 jaar geleden plaats vond waardoor het moeilijk is de juiste respondenten te vinden en te benaderen. De projectdirecteur HSL Zuid heeft in het interview aangegeven dat het wél haalbaar is om de fases 2, 3 en 4 te onderzoeken.

<sup>10</sup> HSL Zuid (2008), Achtergronden & geschiedenis (samenvatting), Interview projectdirecteur HSL Zuid

<sup>11</sup> Interview ontwerpteamleider



### 3.1.2 Contracten

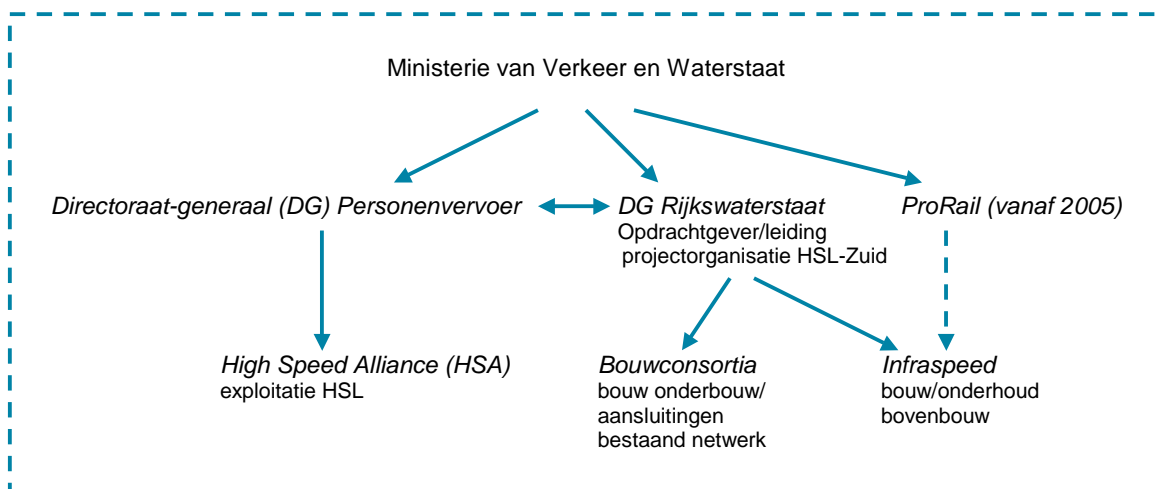
In fase 3 zijn drie grote contracten afgesloten, waardoor verschillende consortia en organisaties belast werden met de uiteindelijke bouw, financiering, exploitatie en onderhoud van de HSL Zuid. Met het tekenen van de contracten was tevens het eerste grote PPS-contract (publiek-private samenwerking) in Nederland een feit.<sup>12</sup>

Vastgestelde contracten in fase ③:		
1 contract (concessie) vervoer:	15 jaar internationaal en nationaal hogesnelheidsvervoer	→ HSA
2 contract BB (bovenbouw):	25 jaar Design Build Finance Maintenance (DBFM)	→ Infrasppeed
3 contract OB (onderbouw):	6 geografisch verdeelde Design & Construct (D&C) contracten	→ verschillende consortia
	1 contract Railaansluitingen (RAS)	→ Infrarail

Figuur 2.2: Contractering

### 3.1.3 Organisatiestructuur project HSL Zuid

Bij het ontwerp en de uitvoering van de verschillende delen van het project HSL Zuid waren er behoorlijk wat organisaties betrokken. De opdrachtgever voor het hele project is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.<sup>13</sup> Vanuit het ministerie zijn twee directoraat-generalen (DG's) betrokken bij de HSL, namelijk het directoraat-generaal Personenvervoer en DG Rijkswaterstaat. De laatste vormt de spin in het web in de uitvoeringsfase (fase 4) van de HSL Zuid. Rijkswaterstaat is opdrachtgever van het project en heeft de leiding over de projectorganisatie HSL-Zuid. Zij stuurt ook de verschillende consortia aan die verantwoordelijk zijn voor de bouw van onder- en bovenbouw van de spoorlijn. In de overige fases zwaaide het DG Personenvervoer de scepter. Als beleidsdirectoraat hield men zich bezig met de beleidsvraagstukken die voortkwamen uit het project, zoals de vraag hoe het project precies aanbesteed moest worden. Zij hebben de uiteindelijke contractenstructuur bedacht. De uitvoering is vervolgens overgelaten aan Rijkswaterstaat, een zogenaamd uitvoeringsdirectoraat. Het DG Personenvervoer heeft echter wel de zeggenschap over de concessie voor exploitatie van de HSL Zuid gehouden, aangezien dat direct onder haar taken valt.



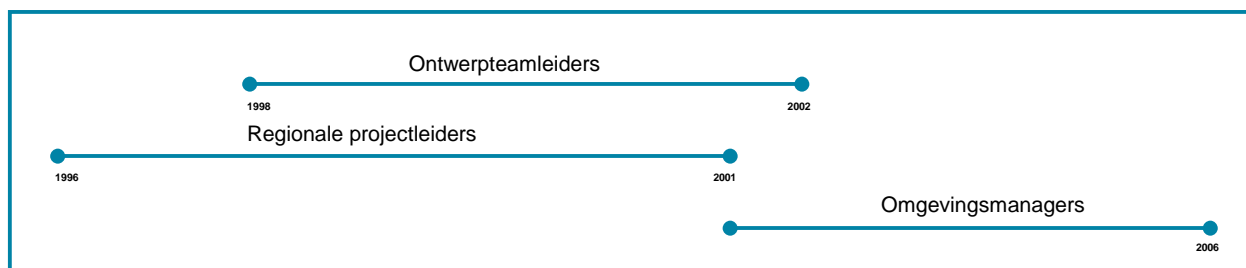
Figuur 2.3: Organisatiestructuur

<sup>12</sup> HSL Zuid (2008), Achtergronden & geschiedenis (samenvatting)

<sup>13</sup> Interview projectdirecteur HSL Zuid

## 2.2 De omgeving

In de fases 3 en 4 zijn een aantal personen binnen de projectorganisatie HSL-Zuid zeer belangrijk geweest voor het contact tussen de organisatie en de omgeving. Onder de omgeving wordt verstaan ‘het bevoegd gezag’ gemeentes, provincies en waterschappen, landbouworganisaties, belangenverenigingen, individuele burgers etcetera. Het gaat hier om de functies regionale projectleider, ontwerpteamlider en omgevingsmanager. Zij opereerden in verschillende periodes, als weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 2.4: Functies

Hieronder volgt een korte beschrijving van de drie functies.<sup>14</sup>

### Ontwerpteamlider

De ontwerpteamlider was verantwoordelijk voor het uitwerken van het ontwerp voor het tracé van de HSL. Nadat in de PKB was vastgelegd dat de HSL er moest komen en hoe het tracé ongeveer moest gaan lopen stuurde de ontwerpteamlider een ontwerpteam aan dat verschillende varianten technisch uitwerkte en uiteindelijk met een ontwerp kwam wat vastgelegd werd in het tracébesluit. In de periode van dat ontwerp was er veel overleg met lokale en regionale overheden, omdat het uiteindelijke ontwerp van groot belang was voor de omgeving.

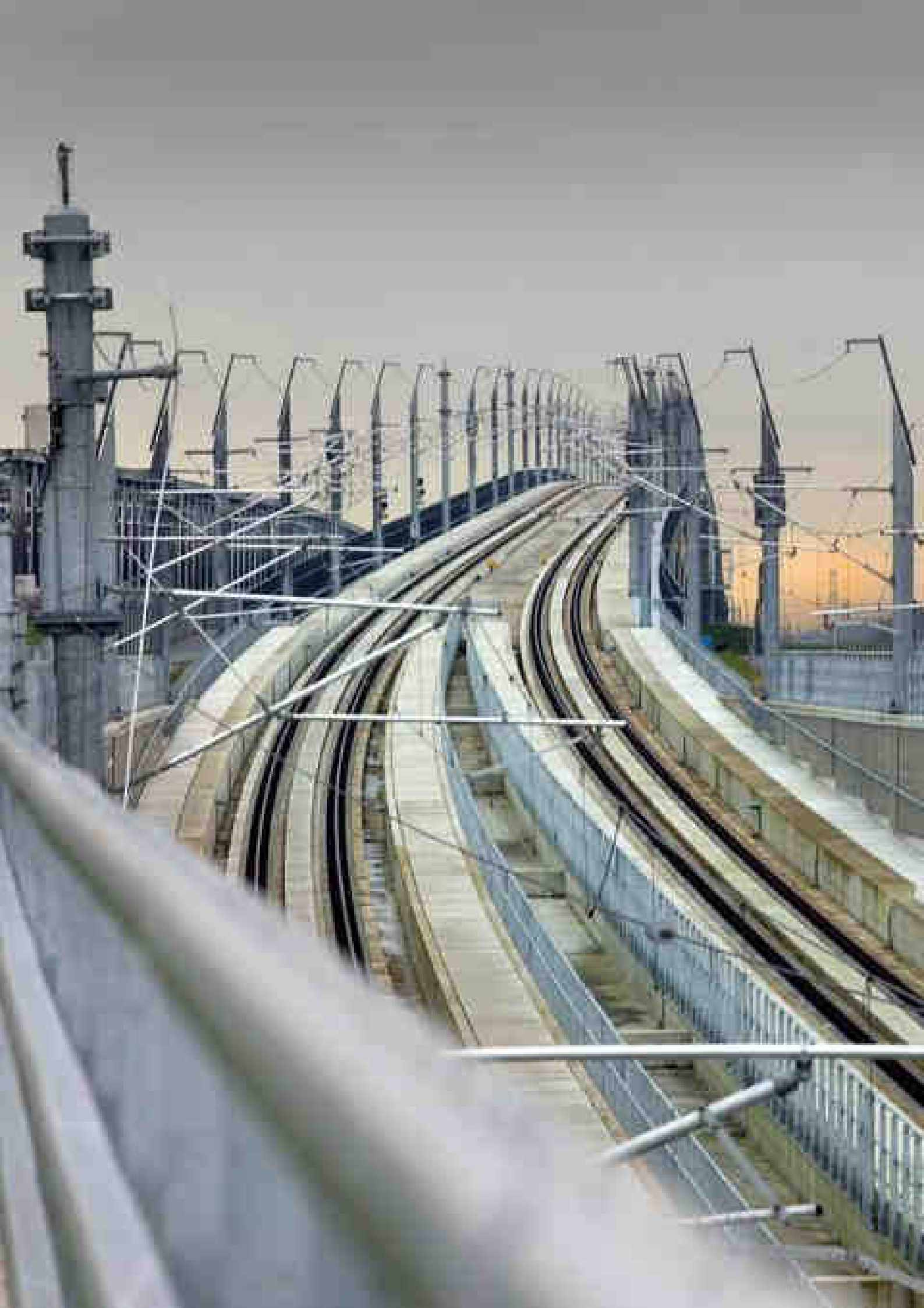
### Regionale projectleider

De regionale projectleider had als taak om ten tijde van de uitwerking van het tracé de voorbereidende procedures zo goed mogelijk te doorlopen. Hij opereerde in het team onder leiding van een deelprojectleider (geografisch ingedeeld op dezelfde manier als het contract OB) en regelde onder andere de contacten met bestuurders van lokale overheden en actiegroepen (met name Platform HST Nederland). Het kwam er in principe op neer dat de regionale projectleider zorgde dat alles werd geregeld en werd voorbereid voor de uiteindelijke bouw. De contacten waren vergelijkbaar met die van de ontwerpteamlider.

### Omgevingsmanager

In de bouwfase (fase 4) waren er per deeltracé een contractmanager (die ervoor moest zorgen dat iedereen zich aan de contracten hield) en een omgevingsmanager. De omgevingsmanager was de schakel tussen de omgeving en de projectorganisatie. In de derde fase waren er op een aantal plekken waar de HSL Zuid overlast zou veroorzaken op initiatief van rijkswaterstaat klankbordgroepen opgericht waarin burgers uit het betreffende gebied waren verenigd. De omgevingsmanager was het aanspreekpunt voor de klankbordgroep en er werden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd. Meestal was de aannemer daar ook bij vertegenwoordigd, samen met experts die afhankelijk van de te bespreken onderwerpen uitgenodigd werden. De omgevingsmanager hoorde de klachten en ideeën uit de klankbordgroep en probeerde ervoor te zorgen dat er iets aan deze klachten werd gedaan. Naast overleg met de klankbordgroepen had de omgevingsmanager ook als taak om het contact te houden met bevoegde gezagen, dus de gemeentes, provincies en waterschappen. Het gaat hier met name om ambtelijke contacten, maar af en toe ook bestuurlijke contacten (bijvoorbeeld in het geval van calamiteiten).

<sup>14</sup> Interview projectdirecteur HSL Zuid



## 3 Theoretisch kader

Om de vraagstelling in dit onderzoek überhaupt te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om eerst de bestaande ideeën over een aantal voor dit onderzoek relevante zaken uiteen te zetten en op basis daarvan verwachtingen te formuleren. In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet wat het project HSL Zuid precies inhoudt. Hoe ziet het project eruit, wie zijn de actoren bij het project, hoe zat het besluitvormingsproces in elkaar en hoe lagen de verhoudingen? Die praktische informatie helpt om dit onderzoek te kunnen plaatsen, maar is waarschijnlijk niet genoeg om het goed te kunnen begrijpen. Naast een praktische inleiding is ook een theoretische inleiding noodzakelijk. Het begrip ‘besluitvormingsproces’ bijvoorbeeld wordt in de inleiding en in de vraagstelling meerdere malen expliciet genoemd, maar wat is een besluitvormingsproces eigenlijk? Hoe ziet een besluitvormingsproces eruit bij een groot complex project zoals de HSL Zuid? In dit theoretische kader zal eerst een aantal theorieën over besluitvormingsprocessen in het algemeen uitéén worden gezet. Vervolgens komt in paragraaf 3.2 de omgeving van besluitvormingsprocessen aan de orde. In paragraaf 3.3 zal een theorie over besluitvormingsprocessen bij grote en complexe projecten zoals het project HSL Zuid worden beschreven. In paragraaf 3.4 tenslotte zullen op basis van de literatuur enkele verwachtingen worden geformuleerd ten aanzien van het onderzoek.

### 3.1 Besluitvormingsprocessen

Een mogelijke definitie van het begrip besluitvorming is ‘het komen tot een bepaald, gemotiveerd besluit’.<sup>15</sup> Dat is een tamelijk brede definitie, wie komt er tot een bepaald besluit, wat is een ‘gemotiveerd besluit’, en wat zijn de gevolgen ervan? Omdat deze definitie erg breed is, is hij niet goed bruikbaar voor het onderzoek. Een andere en beter bruikbare definitie is die van Snyder: ‘a social process that selects a problem for decision and produces a limited number of alternatives, from which a particular alternative is selected for implementation and execution’.<sup>16</sup> Besluitvorming wordt hier gezien als proces waarbij verschillende mogelijke oplossingen worden uitgewerkt, waarna één van de oplossingen wordt gekozen en wordt uitgevoerd. Het project HSL Zuid is een publiek project, dus in dit onderzoek staat publieke besluitvorming centraal. Publieke besluitvorming kan als volgt gedefinieerd worden: ‘Bij publieke besluitvorming draait het om de selectiefunctie binnen het politieke proces. Het gaat om het ontdekken en formuleren van keuzemogelijkheden en keuzemomenten en om het daadwerkelijk doen van maatschappelijke en politieke keuzes’.<sup>17</sup> Blijkbaar gaat het bij publieke besluitvorming om maatschappelijke en politieke keuzes. In principe kan men dus ook spreken van beleid. Bovens definieert het begrip beleid als volgt: “De voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.”<sup>18</sup>

#### 3.1.1 Beleidsprocessen

Een beleidsproces bestaat uit drie fases. Allereerst is er de beleidsvorming.<sup>19</sup> Na uitgebreide analyses, besprekingen en onderhandelingen waarbij vaak verschillende actoren zijn betrokken komen er plannen en beleidsstukken tot stand. Bij de totstandkoming daarvan vindt een discussie plaats tussen politici, ambtenaren, organisaties en in sommige gevallen pressiegroepen of individuele burgers. Op basis van de beleidsstukken en de discussie worden vervolgens (politieke) beslissingen genomen. De tweede fase is de

<sup>15</sup> Van Dale (2008), Zoekwoord besluitvorming

<sup>16</sup> Snyder, R.C. e.a. in: De Bruijn, J.A. (1996), p. 48

<sup>17</sup> HSL Zuid (2008), Organisatie

<sup>18</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 82

<sup>19</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 83

beleidsuitvoering.<sup>20</sup> De beleidsvoornemens en politieke beslissingen worden omgezet in daadwerkelijk bestuurlijk optreden. De uitvoering is een ingewikkeld proces, omdat verschillende organisaties vaak nauw samen moeten werken om het beleid succesvol te laten zijn. De organisaties beschikken allemaal over een bepaalde deskundigheid, middelen en bevoegdheden en het is een hele kunst om die zaken goed op elkaar af te stemmen. Daarbij speelt ook de dimensie waarop het beleid van toepassing is een rol.<sup>21</sup> Het beleid wordt vaak op nationaal niveau uitgedacht, maar moet op lokaal niveau worden uitgevoerd. Een ander probleem bij de beleidsuitvoering is dat er niet altijd voldoende steun voor een beleid of aanpak is, zowel binnen de uitvoerende organisaties als bij de betrokken doelgroep kan deze steun ontbreken. De derde fase van het beleidsproces is de beleidsevaluatie.<sup>22</sup> Na een bepaalde periode dient het beleid getoetst te worden, dit kan gebeuren door de beleidsvoerende instantie zelf of door een extern onderzoeksbureau of een universitair instituut. Dit is echter niet de enige vorm van evaluatie, aangezien het overheidsoptreden constant in de gaten wordt gehouden door controlerende organen zoals het parlement, de Ombudsman of de Algemene Rekenkamer.<sup>23</sup>

Het beleidsproces kan worden gezien als een continu proces.<sup>24</sup> Door veranderende maatschappelijke omstandigheden en opvattingen wordt het beleid steeds opnieuw vastgesteld. Op de langere termijn kunnen zaken als het probleem en de inhoud van het beleid, de aard en omvang van betrokken organisaties, de resultaten en legitimiteit van het beleid en de steun die bestaat voor een bepaald beleid behoorlijk schommelen.

### 3.1.2 De totstandkoming van beleid

Binnen de bestuurskunde wordt het verloop van beleidsprocessen op verschillende manieren getracht te beschrijven en te verklaren. In principe zijn er twee tegengestelde visies waarbinnen het beleidsproces te verklaren is, namelijk de analytische visie waarbij rationaliteit een hoofdrol speelt, en de politieke versie waar strijd, conflict en macht centraal staat.<sup>25</sup>

Binnen de analytische visie wordt de essentie van beleid gezien als een wetenschappelijke manier voor de overheid om problemen doelgericht en door weloverwogen handelen op te lossen. Het beleidsproces wordt vaak gezien als gefaseerd proces, waarbij het proces is op te delen in een reeks logisch opeenvolgende fasen.<sup>26</sup> Bovens onderscheidt zes fasen, te weten agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling en heroverweging. Een beleidsproces verloopt in deze volgorde, tenzij op een bepaald punt wordt besloten het proces

1	Analyse van de opdracht
2	Analyse van het beleidsprobleem
3	Analyse van oorzaken van het probleem
4	Formulering van het einddoel en evaluatiecriteria
5	Overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten
6	Ontwerpen van de organisatie en het proces van beleidsuitvoering
7	Afweging van de verwachte kosten en baten
8	Uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp

Figuur 3.1: Stappenplan Hoogerwerf

te staken. Een bekende aanhanger van de analytische visie is Hoogerwerf. Bij het ontwerpen van beleid is het belangrijk om weloverwogen te werk te gaan om de kans op een mislukking te verkleinen.<sup>27</sup> Bij het ontwerpen van beleid dient gestreefd te worden naar een zo rationeel en legitiem mogelijk beleid. In figuur 3.1 is een normatief stappenplan weergegeven die volgens Hoogerwerf gebruikt dient te worden om 'goed' beleid te kunnen

<sup>20</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 83

<sup>21</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 83

<sup>22</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 84

<sup>23</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 84

<sup>24</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 84

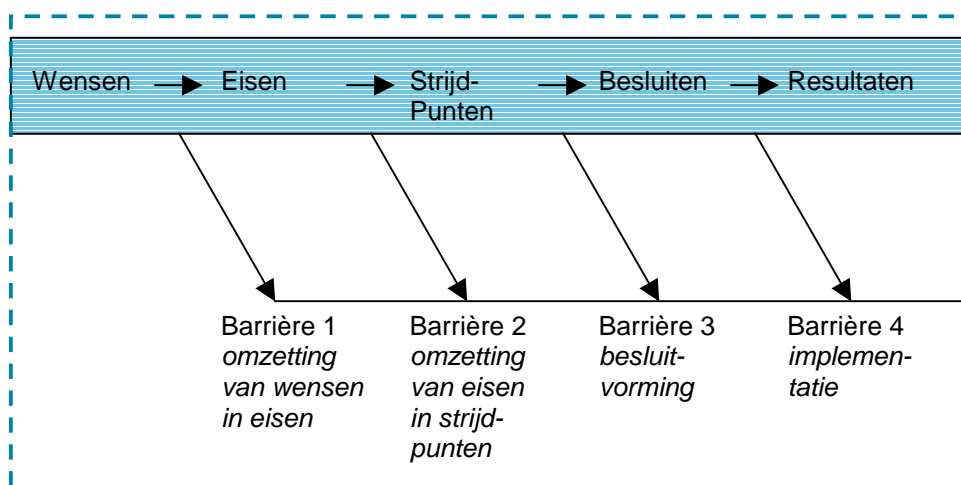
<sup>25</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 85

<sup>26</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 86

<sup>27</sup> Hoogerwerf, A. (1996a), p. 13

ontwerpen.<sup>28</sup> Deborah Stone gaat in haar boek 'Policy Paradox' nog een stapje verder; ze beschrijft en vergelijkt het besluitvormingsproces aan de hand van twee modellen: de 'market' en de 'polis'.<sup>29</sup> De markt staat daarbij voor het rationele stappenmodel. Het model gaat er vanuit dat mensen rationeel denken en handelen, de mens is een *homo economicus*, of calculerende mens. Het besluitvormingsproces vindt bij dit model ook op een rationele en georganiseerde manier plaats.

De politieke visie staat lijnrecht tegenover de analytische visie. Volgens de politieke visie is er helemaal geen scherpe scheiding te maken tussen bepaalde rationele fasen in het beleidsproces, maar gaat het om een permanente chaotische strijd om beleid.<sup>30</sup> Belangrijke kritiek op het stappenmodel is dat – met name in crisissituaties – niet altijd voldoende tijd beschikbaar is om volgens het fasenmodel het beleid voor te bereiden. Het voorbereidingsproces wordt vaak grotendeels overgeslagen en van zorgvuldig voorbereid beleid is geen sprake. Ook komt het in de praktijk vaak voor dat er na de beleidsbepaling geen beleidsuitvoering plaats vindt, of dat er op een andere manier wordt afgeweken van de juiste volgorde. Ook Hoogerwerf onderkent dat zijn normatieve visie op het beleidsproces in de praktijk niet in de zuivere vorm voorkomt.<sup>31</sup> Politieke actoren oefenen – ook in het ontwerpproces – invloed uit op de totstandkoming van beleid. Stone beschrijft een politieke visie in haar 'polis'-model.<sup>32</sup> Daarin is kennis 'zacht', het wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en strategisch gemanipuleerd. Keuzes die mensen maken zijn niet rationeel en worden beïnvloed door groepen, allianties en allerlei belangen. Macht speelt een hoofdrol bij het besluitvormingsproces. Het rationele stappenmodel is niet geschikt in de politieke visie, maar er is wel een tweetal andere modellen over besluitvormingsprocessen die in de politieke visie passen. Allereerst is er het zogenaamde barrièremodel, zoals weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2: Barrièremodel

In het barrièremodel wordt het beleidsproces voorgesteld als een soort van hindernisrace.<sup>33</sup> Een aantal actoren probeert met behulp van realisatiemacht (het vermogen beleid tot stand te brengen) een bepaald beleid tot stand te brengen, terwijl tegenstanders met hindermacht (het vermogen beleid tegen te houden) hun best doen om het beleidsvormingsproces te hinderen. Er bestaat echter ook kritiek op het barrièremodel.<sup>34</sup> Zo is het niet aannemelijk dat bij grote projecten alle mogelijke barrières afwezig waren, dus blijkbaar bestaan er ook bepaalde kansen waardoor het beleid alsnog tot stand kan komen. Een ander punt van kritiek is dat het barrièremodel in feite analytisch van aard is, omdat het toch uitgaat van te

<sup>28</sup> Hoogerwerf, A. (1996a), p. 18

<sup>29</sup> Stone (2002), p. 33

<sup>30</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 87

<sup>31</sup> Hoogerwerf, A. (1996b), p. 36

<sup>32</sup> Stone (2002), p. 33

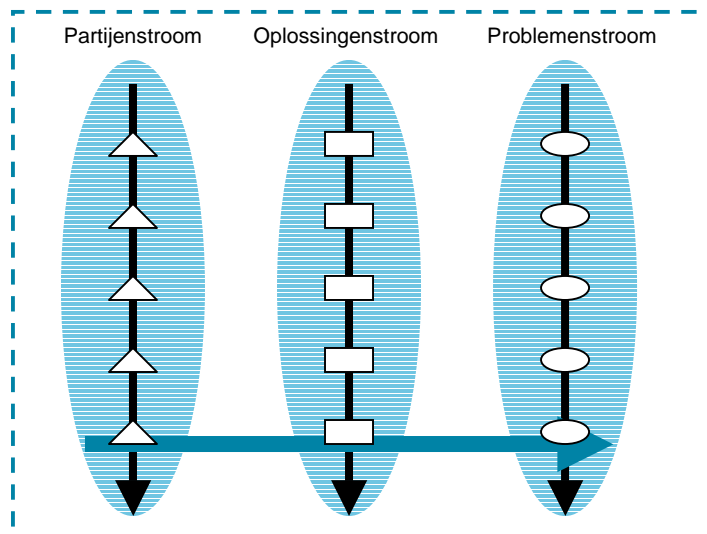
<sup>33</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 142

<sup>34</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 144



onderscheiden opeenvolgende fasen. Een ander – meer populair – model is het zogenaamde stromenmodel. Dat model gaat niet uit van opeenvolgende fasen, maar gaat er vanuit dat er binnen de wereld van het openbaar bestuur drie gescheiden stromen bestaan.<sup>35</sup>

Deze drie stromen zijn achtereenvolgens een stroom met problemen, een stroom met partijen en een stroom met oplossingen, die los van elkaar bestaan. Wanneer deze drie stromen samenkomen – dus op het moment dat voldoende politieke beslissers ervan overtuigd zijn dat een bepaalde reeks problemen met behulp van een bepaalde reeks oplossingen aangepakt moet worden – ontstaat een zogenaamd ‘window of opportunity’ en is er kans op beleidsvorming.<sup>36</sup> Het stromenmodel is weergegeven in figuur 3.3.



Figuur 3.3: Stromenmodel

Zoals hierboven weergegeven zijn er in de academische wereld verschillende opvattingen over de

totstandkoming van beleid. De analytische visie met het fasenmodel en de politieke visie met het stromenmodel zijn elkaars tegenpolen en zijn uitersten. Er is echter nog een derde model waarin het besluitvormingsproces wordt weergegeven, het zogenaamde rondenmodel.<sup>37</sup> Dit model gaat er vanuit dat een besluitvormingsproces bestaat uit verschillende ronden waarin beslissingen worden genomen. De interactie tussen de actoren leidt per ronde tot een bepaalde definitie van problemen en oplossingen. In elke ronde kan een actor ‘scoren’ door zo goed mogelijk de definitie die voor hem belangrijk is door te drukken. Per ronde kunnen de ‘winnaars’ sterk verschillen, en de spelers kunnen ook per ronde verschillen. De besluiten die aan het eind van elke ronde worden genomen zijn tevens de start van een nieuwe ronde. Het rondenmodel is goed bruikbaar voor complexe besluitvormingsprocessen, waarbij meerdere actoren hun opvattingen en ideeën spuien.<sup>38</sup> Aangezien invloed in dit model een belangrijke rol speelt past het model het meest bij de politieke visie. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat beleid gevormd wordt door een combinatie van analytische en politieke modellen. Deze opvatting komt overeen met de conclusie van Stone, die stelt dat het rationele politiek is en vice versa, en dat het werkelijke beleidsvormingsproces dus zowel rationele als politieke elementen bevat.<sup>39</sup>

### 3.2 De omgeving van een besluitvormingsproces

In de voorgaande alinea blijkt al dat er meerdere spelers nodig zijn om het spel van besluitvorming te spelen. Een besluitvormingsproces is een complex proces waarbij veel actoren en factoren een belangrijke rol spelen.<sup>40</sup> Zoals in de inleiding is beschreven spelen bijvoorbeeld de economische, technologische, juridische en politieke context een belangrijke rol bij de besluitvorming. Actoren zoals burgers, pressiegroepen, politieke partijen, (massa)media en tal van adviseurs zijn bij de besluitvorming betrokken en proberen allen invloed uit te oefenen op het proces om de besluitvorming zo veel mogelijk in hun voordeel te bepalen. Het is lastig om de invloed (of macht) van de verschillende actoren in kaart te brengen.<sup>41</sup> Het staat vast dat alle partijen die bij een beleidsproces betrokken zijn gebruik

<sup>35</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 145, De Bruijn, J.A. (1996), p. 50

<sup>36</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 147

<sup>37</sup> Teisman, G.R. (1992), p. 938

<sup>38</sup> Teisman, G.R. (1992), p. 943

<sup>39</sup> Stone (2002), p. 378

<sup>40</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 100

<sup>41</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 130



maken van mogelijkheden die hun specifieke rol en positie biedt om invloed uit te oefenen op het beleid.<sup>42</sup> Een aantal invloedsmiddelen die daarbij worden gebruikt zijn bijvoorbeeld de gezagspositie van een organisatie (wat zijn formeel de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisatie?), informatie en deskundigheid (kennis van zaken maakt machtig), organisatie en financiën (een goed georganiseerde grote organisatie met voldoende middelen kan meer invloed uitoefenen dan een enkel individu), maatschappelijke steun, relaties en netwerken, publiciteit en tot slot politiek-bestuurlijke know-how (kennis en vaardigheden met betrekking tot het politieke 'spel'). Er zijn dus verschillende actoren, die allemaal invloed uit proberen te oefenen op één of meerdere van bovenstaande manieren. Maar wat betekent dit voor de organisatie of bestuurder?

Kort gezegd kan de omgeving voor een organisatie bedreigingen en kansen vormen.<sup>43</sup> Wanneer de omgeving het niet eens is met een bepaald voornemen van de bestuurders, of met de wijze waarop het besluitvormingsproces wordt aangepakt kan weerstand ontstaan, in de vorm van stakingen, acties, negatieve geluiden in de media of zelfs geweld. Het gevolg hiervan is dat het gewraakte beleid met hervorming, inkrimping of zelfs opheffing wordt bedreigd, en dat de uitvoering flinke vertraging op kan lopen en kosten explosief kunnen stijgen. Naast deze bedreigingen kan de omgeving ook kansen bieden. Zo kan het gebeuren dat een deel van de omgeving wél achter het beoogde beleid staat, waardoor de omgeving verdeeld raakt en minder invloed uitoefent. Ook kan bijvoorbeeld een bestuursrechter een beslissing nemen in het voordeel van de organisatie, waardoor een mandaat ontstaat om het beleid verder uit te voeren. Deze bedreigingen en kansen staan niet vast en kunnen zomaar ontstaan. Het is dus lastig om goed hoogte te krijgen van de omgeving, maar dit is niet altijd zo geweest.

### 3.2.1 Recente ontwikkelingen in de omgeving

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling die van invloed is op besluitvormingsprocessen in de publieke sector is de ontzuiling en de individualisering die vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw op gang is gekomen.<sup>44</sup> Issuegroepen, maar ook burgers en zelfs lokale autoriteiten accepteren niet langer vanzelfsprekend de besluiten van de rijksoverheid en de verhoudingen veranderen van een verticale naar een horizontale verhouding.<sup>45</sup> De burger verlangt steeds meer inspraak in publieke beleidsprocessen en overheidsorganisaties zijn gedwongen tot onderhandelen. Daarmee zijn de verhoudingen tussen burger en overheid – en daarmee de besluitvormingsprocessen – ingrijpend veranderd.

Een verschijnsel dat voortvloeit uit deze ontwikkelingen en dat direct te maken heeft met de invloed en de weerstand van de omgeving op het besluitvormingsproces is het zogenaamde 'Not In My Back Yard' (NIMBY) effect. Het NIMBY effect houdt in dat het maatschappelijk belang van een bepaald beleid of project wordt onderkend, maar dat de voorkeur ernaar uitgaat om dit project 'ergens anders' uit te voeren.<sup>46</sup> Dit effect treedt op doordat mensen zich op de huid gezeten voelen door elkaar, door bedrijven, door verkeer en vervoer en in specifieke gevallen door nieuwe plaatselijk geconcentreerde nieuwe zaken zoals een energiecentrale, een asielzoekerscentrum, een spoorlijn of een grondwinningsproject. Er worden drie vormen van NIMBY onderscheiden: een egoïstische, een maatschappijkritische en een risicogevoelige variant.<sup>47</sup> Bij de egoïstische variant erkent een lokale groep of gemeente het maatschappelijke belang van een project, maar wil men het project niet op haar eigen grondgebied hebben. Bij de maatschappijkritische variant wordt het maatschappelijke belang niet erkend, men is principieel tegen het project, zowel op hun eigen grondgebied als elders. De risicogevoelige variant houdt in dat men in principe positief tegenover het project staat, maar dat die houding omslaat in een kritisch-negatieve

<sup>42</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 133

<sup>43</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 115

<sup>44</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 266; Smit, O. (1974), p. 192

<sup>45</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 258

<sup>46</sup> Vlek, C.A.J. in: Van der Moolen, B., Voogd, H. (1995), p. 33

<sup>47</sup> Vlek, C.A.J. in: Van der Moolen, B., Voogd, H. (1995), p. 33

zodra het project voor de eigen deur komt te liggen. In principe valt alleen de egoïstische variant echt onder het NIMBY effect, maar in dit onderzoek is het onderscheid niet heel belangrijk. Er worden drie oorzaken onderscheiden waaruit het NIMBY effect voortkomt, met elk zijn eigen beleidsimplicatie.<sup>48</sup> De eerste oorzaak is onwetendheid en irrationaliteit van 'het publiek', wat tegen kan worden gegaan door het lokale publiek zo goed mogelijk voor te lichten, maar je er als bestuurder verder weinig van aan te trekken. De tweede oorzaak is lokaal egoïsme, waarbij het helpt om te proberen om het publiek te overtuigen of om compensatie te bieden. De derde en laatste oorzaak is publieke verstandigheid ten aanzien van collectieve projecten, waarbij het aan te bevelen is om de mensen te laten participeren in het ruimere besluitvormingskader waarin het project past. Op die manier kunnen bestuurders de weerstand die het NIMBY effect teweeg brengt zo veel mogelijk beperken.

### 3.2.2 Omgang met de omgeving

Het is voor bestuurders en organisaties erg lastig om met (soms hevige) weerstand door onder andere het NIMBY effect om te gaan. De omgeving laat zich door haar grootte, dynamiek en complexiteit moeilijk managen, voor zover het überhaupt mogelijk is om de omgeving te beheersen.<sup>49</sup> Toch proberen bestuurders de omgeving zo veel mogelijk inzichtelijk en hanteerbaar te maken, zodat ze – met behoud van eigen handelingsvrijheid – aansluiting kunnen vinden bij de omgeving. Dit wordt ook wel omgevingsmanagement genoemd. Er is een aantal manieren waarop getracht wordt de omgeving te *beheersen*. Een veel gebruikte strategie is classificatie van de omgeving.<sup>50</sup> Daarbij wordt de omgeving door de organisatie eenvoudiger voorgesteld dan ze in werkelijkheid is, door de omgeving in te delen in categorieën. Actoren die door de organisatie over het hoofd zijn gezien en niet binnen de categorieën passen bestaan officieel niet voor de organisatie. De complexiteit van de omgeving wordt op die manier voor de organisatie teruggedrongen, zodat het eenvoudiger wordt om te bepalen hoe er gehandeld moet worden, maar in werkelijkheid is de omgeving nog even complex als altijd. Een andere strategie is het verdisconteren van (rekening houden met) de omgeving.<sup>51</sup> Door middel van inspraakprocedures, adviesorganen en effectrapportages wordt geprobeerd om externe ontwikkelingen te betrekken in het besluitvormingsproces. Met inspraakprocedures kunnen betrokkenen en deskundigen hun ideeën over en kritiek op het project inbrengen, waarna de organisatie daar wel of niet iets mee kan doen. Overleg- en adviesorganen zijn bedoeld om pressie- en actiegroepen hun gezichtspunten duidelijk te laten maken en ze te betrekken bij het proces. Een bijkomend voordeel voor de organisatie is dat deze organen ook helpen bij het dempen van conflicten, doordat de overleg- en adviescommissies onderling vaak niet tot een eenduidig advies kunnen komen waardoor de bestuurder zijn vrijheid van handelen behoudt. Effectrapportages zijn tenslotte bedoeld om de effecten van een project op verschillende aspecten in de omgeving (zoals milieu, veiligheid of werkgelegenheid) inzichtelijk te maken. Een bekende effectrapportage is de MER (milieueffectrapportage), die als doel heeft om de effecten van ruimtelijke projecten op het milieu in kaart te brengen.

In het kader van het beheersen van de omgeving zijn er – in volgorde van wenselijkheid – drie strategieën geformuleerd waarop de organisatie om te gaan met een (hardnekkig) NIMBY effect.<sup>52</sup> De eerste strategie is het (a) introduceren van een projectalternatief dat ook lokaal als aanvaardbaar wordt gezien, of (b) het – eventueel na onderhandelingen – bieden van een zodanige compensatie dat lokaal de voordelen worden gezien als groter dan de (lokale) nadelen. De tweede strategie is om alle belanghebbende partijen uit te nodigen tot deelname aan een open overleg- en besluitvormingsprocedure. Het doel daarvan is om gegevens en inzichten uit te wisselen, op basis daarvan voorkeuren en standpunten te vormen en elkaar vervolgens proberen te overtuigen, met als uiteindelijk resultaat consensus

<sup>48</sup> Vlek, C.A.J. in: Van der Moolen, B., Voogd, H. (1995), p. 43

<sup>49</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 117

<sup>50</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 120

<sup>51</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 121

<sup>52</sup> Vlek, C.A.J. in: Van der Moolen, B., Voogd, H. (1995), p. 45

over een project. De derde strategie is om een centrale overheid te laten bepalen wat er moet gebeuren, zonder betrokkenen daarbij te raadplegen en zonder onderhandelingen.

De hierboven genoemde methoden en strategieën zijn er allen op gericht om de omgeving zoveel mogelijk te *beheersen*, maar het is lang niet altijd mogelijk om dat te doen. In veel gevallen blijkt al snel dat de omgeving zich niet laat managen en dat het voor bestuurders niet mogelijk is om de omgeving naar hun hand te zetten.<sup>53</sup> In plaats van het beheersen van de omgeving proberen bestuurders een zekere invloed uit te oefenen op de omgeving, in de hoop dat in ieder geval de onvoorspelbaarheid en de weerbarstigheid van de omgeving tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht. Om dat voor elkaar te krijgen participeren ze in beleidsnetwerken, verbanden waarin beleidsvoerders en tal van partijen binnen het openbaar bestuur en uit de omgeving met elkaar overleggen en onderhandelen over beleid. Alle partijen aanvaarden dat ze afhankelijk zijn van andere partijen die nergens toe gedwongen kunnen worden. Het gaat dus echt om een soort partnerschap en samenwerking van het openbaar bestuur met de omgeving.

### 3.3 Besluitvorming bij grote projecten

In de bovenstaande paragrafen is uitgelegd wat een besluitvormingsproces in algemene zin precies is en wie daarbij betrokken zijn, maar in dit onderzoek staat het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid centraal. Dat is een enorm project waarbij 3 provincies, ongeveer 100 gemeenten en vele duizenden omwonenden bij betrokken zijn en wat in totaal 7,2 miljard euro heeft gekost. De HSL Zuid is niet zomaar een project, maar kan met recht tot 'groot project' worden bestempeld. Door de omvang, zowel ruimtelijk als op het gebied van kosten en impact, kan het project worden bestempeld als zogenaamd 'technisch-complex project', of tcp.<sup>54</sup> Dit soort tcp's komt in Nederland relatief veel voor, omdat we een klein dichtbevolkt land hebben waarin ruimte schaars is, omdat we door onze gunstige ligging aan zee een handelsland zijn (waar dus een goede infrastructuur dient te zijn), doordat we een welvarend land zijn waar maatschappelijke ontwikkelingen zoals toenemende mobiliteit aan de orde van de dag zijn, en doordat we een technologisch hoogontwikkeld land zijn. Al deze oorzaken hebben als gevolg dat tcp's in Nederland steeds belangrijker en ook noodzakelijker worden.

Er zijn vele mogelijke varianten van tcp's te onderscheiden. De Bruijn noemt zes verschillende typen tcp's, te weten:<sup>55</sup>

- bestuurlijke projecten (zoals de invoering van de gemeentelijke bevolkingsadministratie)
- automatiseringsprojecten in ruime zin (zoals de invoering van C2000)
- civiel- of militairtechnologische projecten (zoals de bouw van een satelliet of een raket)
- infrastructurele projecten (zoals de bouw van een weg, spoorlijn of vliegveld)
- ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (zoals de bouw van een nieuwe woonwijk)
- projecten op het vlak van energievoorziening (zoals de bouw van een kerncentrale)

In dit onderzoek staat het project HSL Zuid centraal, het gaat hier om een infrastructureel project. De bouw van een spoorlijn is een ruimtelijk gespreid project, de spoorlijn is (zeker in dit geval) tientallen kilometers lang en heeft zodoende een uitgestrekte omgeving. Ook gaat het hier om een enkelvoudige voorziening, de spoorlijn met alle bijbehorende zaken zoals 'kunstwerken', beveiliging en eventueel stations kan worden gezien als één voorziening, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bouw van een woonwijk waar verschillende voorzieningen gerealiseerd moeten worden die van elkaar afhankelijk zijn. Wat is tenslotte een woonwijk zonder stroom, of zonder riolering? Het project HSL Zuid is dus een enkelvoudig ruimtelijk gespreid project.<sup>56</sup> Maar waarin verschilt de besluitvorming bij dit technisch complexe project van de normale besluitvorming?

<sup>53</sup> Bovens, M.A.P. e.a. (2001), p. 123

<sup>54</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 13

<sup>55</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 17

<sup>56</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 28

### 3.3.1 Verschillen in besluitvorming

Een gemeenschappelijk kenmerk van alle tcp's is dat er tot een dergelijk project besloten wordt in een vaak langdurig proces van 'complexe besluitvorming', dat meestal tientallen kleinere processen en besluiten kent.<sup>57</sup> Door de vele actoren die bij de besluitvorming een rol spelen, de verschillende dynamische probleempercepties die deze actoren hebben, de vaak niet eenduidig gedefinieerde probleemstelling en de noodzaak van een zekere consensus ligt het voor de hand om de complexe besluitvorming van een tcp te bekijken vanuit een rondemodell.<sup>58</sup> Dat komt doordat een stappenmodel geen recht doet aan de complexe omgeving, en een stromenmodel er niet vanuit gaat dat de probleempercepties van de actoren dusdanig verschillen dat er van één oplossing geen sprake kan zijn. Deze modellen zijn dus slecht bruikbaar voor het bestuderen van de besluitvorming van tcp's.

Bij de complexe besluitvorming staan twee aspecten centraal: de vraag waar het project gerealiseerd wordt, en de doorlooptijd van het project.<sup>59</sup> Het lokatievraagstuk speelt voornamelijk bij enkelvoudige geconcentreerde projecten zoals de bouw van een energiecentrale, maar ook bij enkelvoudige gespreide projecten zoals de HSL Zuid speelt het vraagstuk een belangrijke rol. De meeste tcp's zijn zogenaamde NIMBY projecten, omdat niemand ze in zijn achtertuin gerealiseerd wil zien. Weerstand tegen de bouw en de rol van de omgeving is bij tcp's blijkbaar extra belangrijk. Een effect wat daarmee samenhangt is het zogenaamde Calimero-effect: kleinere gemeenten die dichtbij een grote stad liggen willen soms niet meewerken met een bepaald project omdat de grote gemeente in het verleden niet bestuurlijk cooperatief was. De manieren om met NIMBY gedrag om te gaan is in principe hetzelfde als bij alle andere projecten. Men kan een centrale overheid laten bepalen wat er moet gebeuren, men kan compensatie bieden (bijvoorbeeld met een derde aanvaardbaar alternatief) of men kan er voor zorgen dat alle belanghebbenden kunnen participeren in het besluitvormingsproces.<sup>60</sup> De eerste aanpak werkt ook bij tcp's averechts, dwang verstoort de verstandhouding en leidt tot langdurige besluitvorming en vertraging. De beste methode is om de compensatie- en participatiestrategie gecombineerd toe te passen, dus door iedereen te laten participeren en wanneer men er samen niet uitkomt met een compensatie te komen. Verder is het belangrijk om als bestuurder niet de indruk te wekken dat er partij gekozen wordt voor de initiatiefnemer (hoewel dat lastig is als de beleidsmaker tevens de initiatiefnemer is) en om niet de indruk te wekken dat niet alleen het belang van bijvoorbeeld economisch machtige organisaties gediend wordt, zoals bij de Betuweroute het geval was.<sup>61</sup>

Een tweede belangrijk aspect van complexe besluitvorming wat samenhangt met bovenstaande is de doorlooptijd. Het zal geen verrassing zijn dat de besluitvorming van grote projecten niet bepaald vlot verloopt. Er wordt gesproken in termen als 'stroperige besluitvorming', 'stuitende traagheid' en 'oeverloos gebabbel zonder tijdshorizon'.<sup>62</sup> Bij alle besluitvormingsprocessen en bij die van grote projecten in het bijzonder is sprake van een voortdurende wisselwerking tussen ambiguïteit en onzekerheid, waardoor het verschrikkelijk moeilijk is om tot een besluit te komen. Een langdurig besluitvormingsproces is niet per definitie een kwalitatief goed besluitvormingsproces, maar al te vaak wordt uitgegaan van (vaak onjuiste) vooronderstellingen en onvolledige of onjuiste informatie bij het nemen van een besluit.

1	Wetten en regels
2	Moeilijke problemen; verschuivende probleemdefinities
3	Schaarse of ontbrekende oplossingen
4	Interdepartementale strijd
5	Sectorale weerstanden en een adviescultuur
6	Inspraak
7	De politieke attentiefactor
8	De attentiefactor binnen een organisatie
9	De tijdelijkheid van beleidskansen
10	De uitvoering doordacht
11	Gebrekkige politieke controle
12	Minder goede aanpak van besluitvorming

Figuur 3.4: Factoren voor traagheid in de besluitvorming

<sup>57</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 47

<sup>58</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 54

<sup>59</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 62

<sup>60</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 67, Vlek, C.A.J. in: Van der Moolen, B., Voogd, H. (1995), p. 43

<sup>61</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 69

<sup>62</sup> Uitspraak van Bram Peper tijdens een toespraak voor havenarbeiders, 1995

Koppenjan beschrijft een aantal factoren die van negatieve invloed zijn op (langdurige) besluitvormingsprocessen, deze zijn weergegeven in figuur 3.4.<sup>63</sup> Deze factoren hoeven niet allemaal voor te komen bij het besluitvormingsproces, er kunnen zich verschillende combinaties vormen die tot vertraging leiden.

Het politieke antwoord op de hierboven beschreven aspecten en de negatieve gevolgen van weerstand en een lange doorlooptijd is gezocht in wetten. In de hoop de besluitvorming van projecten sneller te laten plaatsvinden zijn de PKB-procedure en – voor infrastructurele projecten – de Tracéwet opgesteld.<sup>64</sup> Met deze wetten moet de slagvaardigheid van het Rijk verbeterd worden. Naast deze wetten is ook de Nimby-wet bedoeld om het besluitvormingsproces te versnellen. De vraag is echter of deze wetten inderdaad de slagvaardigheid in en snelheid van het besluitvormingsproces bevorderen.

### 3.4 Verwachtingen

Op basis van de informatie uit het hierboven gestelde theoretisch kader en de informatie over de HSL Zuid in hoofdstuk 2 kan een aantal verwachtingen worden geformuleerd ten aanzien van het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid.

- Het besluitvormingsproces verloopt niet in bepaalde opeenvolgende stappen, maar in verschillende rondes met verschillende actoren

Zoals gezegd zijn er verschillende manieren en modellen van waaruit besluitvormingsprocessen bekeken kunnen worden, maar voor een technisch complex project als de HSL past het rondemodell het best. Mogelijk ligt een rationeel stappenplan ten grondslag aan het besluitvormingsproces, maar in de praktijk zullen er verschillende rondes te onderscheiden zijn.

- De omgeving oefent een relatief grote invloed uit op het besluitvormingsproces

Bij alle projecten – en zeker bij een technisch complex project als de HSL Zuid – oefent de omgeving invloed uit op het besluitvormingsproces. De verwachting is dat de invloed die de omgeving uitoefent bij dit project relatief groot is in vergelijking met andere projecten, omdat het project politiek gevoelig is en omdat door de omvang van het project de omgeving die er direct en indirect mee te maken hebben enorm is.

- Het project HSL Zuid is een NIMBY-project

Een spoorlijn als de HSL Zuid kan op nationaal niveau grote (economische) voordelen bieden, maar op lokaal niveau heeft een spoorlijn vooral nadelen. Het landschap wordt doorsneden, een aantal bewoners en bedrijven moet gedwongen verhuizen, het uitzicht wordt vervuild (een spoorlijn is één grote uitgerolde elektriciteitsfabriek, met portalen, draden en gewichten)<sup>65</sup> en er is sprake van geluidshinder. Daarom is de verwachting dat op lokaal niveau maar weinig mensen een spoorlijn in de achtertuin willen.

- De projectorganisatie heeft getracht de omgeving actief te beïnvloeden

Door het aanstellen van zogenaamde omgevingsmanagers wordt sterk de indruk gewekt dat de projectorganisatie heeft geprobeerd om de omgeving te sturen en te beïnvloeden.

<sup>63</sup> Koppenjan, J.F.M. in: De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 72

<sup>64</sup> De Bruijn, J.A. e.a. (1996), p. 79

<sup>65</sup> Interview Bosvariant





## 4 Operationalisatie

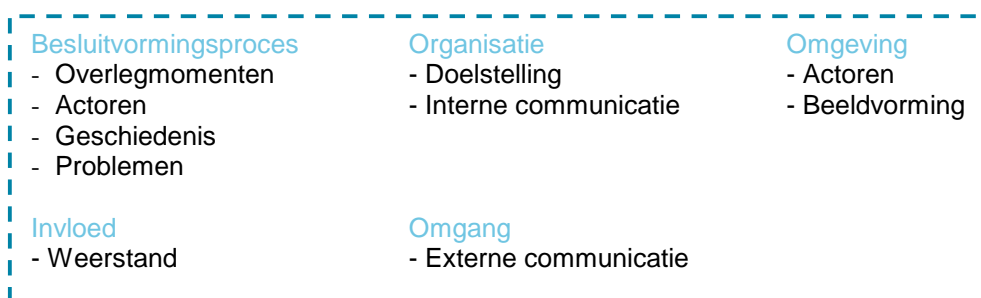
In dit hoofdstuk zal op basis van het theoretisch kader en de beschrijving van de organisatie een aantal indicatoren worden opgesteld aan de hand waarvan de vragen die in dit onderzoek centraal staan beantwoord kunnen worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concrete topiclijst die als basis dient voor de gehouden interviews en analyse van de gegevens.

### 4.1 Thema's en eenheden

Uit het theoretisch kader blijkt dat er heel wat verschillende actoren en factoren van invloed zijn op het besluitvormingsproces in het algemeen en het besluitvormingsproces van grote technisch-complexe projecten als de HSL Zuid in het bijzonder. Om een goed beeld te krijgen van het besluitvormingsproces en om de vragen te kunnen beantwoorden is het belangrijk om van tevoren goed na te denken over welke informatie nodig is en hoe deze informatie verkregen kan worden. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op de methodes die bij het onderzoek gebruikt zijn. Hier wordt de nadruk gelegd op het concretiseren van de vraagstelling.

De vraagstelling in dit onderzoek richt zich met name op het beschrijven van een proces en het verklaren waarom het proces op een bepaalde manier is gelopen. Bij een dergelijke vraagstelling kan een aantal criteria worden opgesteld op basis waarvan het proces beschreven wordt. De omgeving van de HSL Zuid staat in de vraagstelling centraal. De deelvragen geven eigenlijk al de drie belangrijkste thema's aan: hoe zag het besluitvormingsproces eruit, wat is de invloed van de omgeving en hoe ging de organisatie met die invloed om?

Er zijn in totaal vijf eenheden die beschreven moeten worden om een beeld te krijgen van de situatie, namelijk het besluitvormingsproces, de organisatie, de omgeving, de manieren waarop invloed uitgeoefend is (voor zover er inderdaad invloed uit is geoefend) en de manier waarop de organisatie omging met deze invloed. Deze eenheden zijn in principe redelijk concreet en zouden direct bevraagd kunnen worden, maar het is handiger om alvast een aantal aspecten van de eenheden op papier te zetten op basis waarvan vragen gesteld kunnen worden aan de actoren.



Figuur 4.1: Aspecten

Naast de aspecten uit bovenstaand schema is het uiteraard van belang om te vragen naar bijvoorbeeld de functie van de respondent. Om geen kostbare informatie te verliezen moet er ook gevraagd worden naar overige zaken die de respondent in het belang acht voor het onderzoek.



## 4.2 Topiclijst

Uit de bovenstaande aspecten kan worden afgeleid welke thema's en vragen in ieder geval belangrijk zijn om te bevragen bij de interviews. De interviews bij dit onderzoek zijn semi-structureerd, dat wil zeggen dat er gebruik wordt gemaakt van een topiclijst met interessante thema's voor het onderzoek. Er worden geen 'vaste' vragen gesteld. In plaats daarvan stelt de onderzoeker een aantal open vragen over de topics en gaat vervolgens in op de antwoorden die de respondent geeft. In het onderzoek staat een aantal thema's centraal. Deze thema's vormen de topiclijst, vergezeld met enkele voorbeeldvragen die in het interview gesteld konden worden. De volledige topiclijst is te vinden in bijlage 1 bij dit onderzoek. Het gebruik van deze topiclijst is belangrijk voor de eenduidigheid in het interviewen. Wanneer in alle interviews in ieder geval dezelfde thema's worden behandeld kunnen de antwoorden makkelijk met elkaar worden vergeleken.

### Thema's in de topiclijst:

*Thema 1* Functiebeschrijving

*Thema 2* Besluitvorming/overlegmomenten

*Thema 3* De omgeving van de HSL Zuid

*Thema 4* (eventuele) Problemen bij de besluitvorming

*Thema 5* Overig

Figuur 4.2: Thema's topiclijst

### 4.2.1 Topiclijst+

De thema's en voorbeeldvragen in de topiclijst zijn echter niet specifiek genoeg om de informatie die verkregen is uit de interviews goed te kunnen analyseren. Daarom is de topiclijst op basis van de informatie in de interviews per thema verder gespecificeerd voor de analyse. De concrete topics die daaruit voortkomen zijn hieronder weergegeven in de zogenaamde topiclijst+.

#### Functiebeschrijving

- Eigen functie
- Functie van anderen
- Overig

#### Projectinformatie

- Werkwijze
- Doelstelling
- Geschiedenis
- Kosten
- Vergelijking Betuweroute
- Problemen
- Overig

#### Omgeving

- Actoren
- Omgang
- Klankbordgroepen
- Weerstand
- Invloed
- Media
- Internationaal
- Beeldvorming
- Overig

#### Overlegmomenten

- Besluitvorming
  - Problemen
  - Overig

#### Communicatie

- Intern
- Extern

#### Overig





## 5 Methoden en technieken

In het onderzoek staat de vraag hoe de projectorganisatie HSL-Zuid omging met de invloed van de omgeving op het besluitvormingsproces – en met name het verklaren daarvan – centraal. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om informatie te verzamelen over het besluitvormingsproces, de invloed van de omgeving en de manier waarop de projectorganisatie HSL-Zuid met deze invloed omging. Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken om informatie te verzamelen. Zo is er een beperkte documentanalyse uitgevoerd om het beleidsproces inzichtelijk te maken. De nadruk ligt in dit onderzoek echter op het afnemen van interviews. Het onderzoek is daardoor kwalitatief van aard. Nadat de benodigde informatie verzameld en verwerkt is, is er in het kader van de validiteit van het onderzoek een discussiebijeenkomst georganiseerd met (jonge) experts uit de spoorsector, een zogenaamde focusgroep. Hieronder wordt verder ingegaan op de drie gebruikte methoden voor het verzamelen van gegevens.

### 5.1 Methoden voor dataverzameling

#### 5.1.1 Het interview

Een belangrijke methode die in het onderzoek gebruikt is, is het interview. Door middel van interviews met zoveel mogelijk verschillende actoren die betrokken zijn bij het beleidsproces wordt getracht een redelijk beeld te krijgen van hoe het beleidsproces eruit heeft gezien en hoe de verschillende actoren hebben gehandeld.

Punch onderscheidt drie typen interviews, te weten het gestructureerde interview, het semi-gestructureerde interview en het ongestructureerde interview.<sup>66</sup> Een gestructureerd interview bestaat uit vooraf opgestelde, gesloten vragen. De respondent moet een keuze maken uit één van de antwoorden die de interviewer aanreikt.<sup>67</sup> Het semi-gestructureerde interview is een mengvorm van het gestructureerde en ongestructureerde interview. Er worden open vragen gesteld over vooraf bedachte onderwerpen en categorieën. Semi-gestructureerde interviews zijn daarom, in tegenstelling tot gestructureerde interviews wel geschikt voor diepte-interviews.<sup>68</sup> Ten slotte is er het ongestructureerde of open interview. Dit type interview wordt gebruikt om het ingewikkelde gedrag van mensen te begrijpen. Het open karakter van dit interview ontstaat doordat vooraf geen vragen of categorieën opgesteld zijn.<sup>69</sup> In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Aan de hand van een topiclijst zijn open vragen gesteld over bepaalde onderwerpen.

Een belangrijk voordeel van een semi-gestructureerd interview is dat je er naast informatie over gedrag ook informatie over attitudes, opinies, gevoelens, gedachten en kennis mee kunt verwerven.<sup>70</sup> Daarmee is het interview prima geschikt voor het achterhalen van beweegredenen voor het handelen van de actoren.

Er kleven echter ook een aantal nadelen aan het interview. Zo is de informatie niet altijd betrouwbaar, omdat mensen zich niet altijd bewust zijn van hun gedrag of de motieven ervoor en omdat mensen een selectief geheugen hebben (en dus alleen dingen noemen die ze zich willen herinneren).<sup>71</sup> Zoals bij de operationalisatie reeds is aangegeven is hier in het onderzoek rekening mee gehouden. Door zoveel mogelijk verschillende actoren te bevragen is geprobeerd om toch een redelijk beeld te krijgen van het handelen van de actoren en de beweegredenen daarvoor.

<sup>66</sup> Punch, K.F. (1998), p. 176

<sup>67</sup> Punch, K.F. (1998), p. 176

<sup>68</sup> Minichiello e.a. in: Punch, K.F. (1998), p. 176

<sup>69</sup> Punch, K.F. (1998), p. 178

<sup>70</sup> Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), p. 222

<sup>71</sup> Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), p. 224

Een ander probleem met interviews is de sociale wenselijkheid.<sup>72</sup> Mensen hebben de neiging zich van hun goede kant te laten zien en zullen soms antwoorden geven waarvan ze denken dat het een goede indruk maakt. Deze sociaal wenselijke antwoorden kunnen deels voorkomen worden door je als interviewer zo neutraal mogelijk op te stellen, de respondent op zijn gemak te stellen en de nadruk te leggen op anonimiteit.

### Selectie van respondenten

Om de juiste informatie te krijgen voor het beantwoorden van de vraagstelling is het van groot belang om goed na te denken over wie er geïnterviewd moet worden. Op welke 'populatie' heeft het onderzoek betrekking?<sup>73</sup>

Met 85 kilometer hogesnelheidsspoor, 170 'kunstwerken'<sup>74</sup> en een slordige 7 miljard euro is het project HSL Zuid enorm.<sup>75</sup> Vele gemeentes, provincies en waterschappen, aannemers, tientallen belangengroeperingen en duizenden omwonenden hebben direct te maken met het project. Binnen de projectorganisatie zijn honderden mensen bezig geweest met het project. Het is natuurlijk onbegonnen werk om al deze betrokkenen te interviewen. Dat is ook niet nodig voor het onderzoek, aangezien niet iedereen een gelijke rol heeft gespeeld bij het project. Vanuit een aantal functies hebben leden van de projectorganisatie meer te maken gehad met de omgeving. Het ligt dus voor de hand om de mensen met die functies te interviewen. Het is echter lastig om de mensen met die functies te achterhalen, aangezien de meeste functies inmiddels zijn opgeheven en de mensen die de functies bekleedden ergens anders werkzaam zijn. Op basis van een lijstje met namen die de projectdirecteur gaf is een aantal mensen teruggevonden. Met een zogenaamd 'sneeuwbaaleffect' zijn op basis van informatie van deze mensen interessante respondenten gevonden. Het is echter de vraag of de respondenten die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek representatief zijn voor het gehele project. Uiteindelijk zijn naast de projectdirecteur een ontwerpteamleider, twee regionale projectleiders en drie omgevingsmanagers geïnterviewd (waarbij de regionale projectleiders ook werkzaam zijn geweest als omgevingsmanager).

Natuurlijk is het voor een onderzoek naar de rol van de omgeving ook interessant om mensen van buiten de projectorganisatie te interviewen. Hier bestaat echter hetzelfde probleem; omdat het project al ruim 15 jaar bestaat is het lastig om mensen terug te vinden. Daarbij komt dat de omgeving zo groot is dat het in de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was niet mogelijk bleek om voldoende mensen te interviewen om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de omgeving in het geheel. Daarom is ervoor gekozen om een aantal mensen die in de interviews naar voren kwamen te bevragen. Het bevoegd gezag (gemeenten, provincies en waterschappen) is daarbij buiten beschouwing gelaten. Het gaat om een klankbordgroeplid, de voorzitter van belangenorganisatie Platform Hogesnelheidstrein Nederland en een burger die een alternatief tracé heeft bedacht.

### Volgorde

De volgorde van de interviews is bepaald door het zogenaamde sneeuwbaaleffect. Doordat er niet vooraf een lijst met mogelijke respondenten bestond was het niet mogelijk om zelf de volgorde te bepalen. De eerste respondent was de projectdirecteur. Achteraf gezien is dat goed geweest voor het onderzoek, aangezien hij door zijn functie een redelijk overzicht had over het project en over mogelijk interessante respondenten. De mensen van buiten de organisatie zijn allemaal later in het onderzoek geïnterviewd, omdat de gegevens afkomstig waren uit de interviews met de mensen uit de organisatie

#### 5.1.2 Documentanalyse

Naast interviews kan ook het bestuderen van beleidsstukken bijdragen aan het inzichtelijk maken van het beleidsproces. Het was de bedoeling om een aantal documenten te analyseren op basis van dezelfde topics als gebruikt bij de interviews, maar dit bleek

<sup>72</sup> Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), p. 224

<sup>73</sup> Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), p. 149

<sup>74</sup> Met kunstwerken worden in de spoorwereld civiele bouwwerken zoals viaducten, bruggen, tunnels en aquaducten bedoeld.

<sup>75</sup> HSL Zuid (2008), Kernfeiten

achteraf gezien niet nuttig te zijn. De betreffende stukken zijn in plaats daarvan als achtergrondinformatie en checklist gebruikt. Het betreft de Planologische Kernbeslissing (PKB) uit 1994, het Tracébesluit uit 1998 en het Omgevingsonderzoek HSL-Zuid van TNS-NIPO.<sup>76</sup> Daarnaast is ook het onderzoek ‘Snel, slim en solide?’ gebruikt, een analyse van het besluitvormingstraject van de HSL-Zuid die is uitgevoerd door de projectorganisatie HSL-Zuid. Het gebruik van deze documenten geeft samen met de analyse van de interviews een redelijk betrouwbaar beeld van hoe het besluitvormingsproces omtrent de HSL eruit heeft gezien en wat de rol van de omgeving daarbij is geweest.

### 5.1.3 Focusgroep

Op verzoek van de organisatie heeft er tegen het einde van de onderzoeksperiode op 10 april 2008 ook een discussiebijeenkomst met (jonge) experts uit de spoorsector plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst zijn de eerste resultaten uit het onderzoek gepresenteerd en volgde een discussie over het onderzoek en de resultaten, waarbij de analyse en de resultaten van het onderzoek tegen het licht werden gehouden. Dat komt ten goede aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, omdat aan de hand van de opmerkingen tijdens de bijeenkomst de analyse en de conclusies onderbouwd dan wel aangescherpt konden worden.

## 5.2 Verwerking van gegevens

Om de informatie uit de gehouden interviews daadwerkelijk te kunnen gebruiken is het van belang om de gegevens zorgvuldig te verwerken en te analyseren. Field en Morse (1996) geven een aantal bruikbare stappen en methoden om dat te doen. Allereerst zijn de gehouden interviews – met toestemming van de respondenten – digitaal opgenomen en zo snel mogelijk letterlijk uitgewerkt in transcripties. Door de interviews zorgvuldig op papier te zetten kan de onderzoeker bekend raken met de verzamelde gegevens en op die manier gerichte vragen stellen bij volgende gesprekken.<sup>77</sup> Ook is het op basis van deze transcripties mogelijk om de antwoorden van de respondenten grondig te analyseren. Voordat er geanalyseerd kon worden zijn de verschillende transcripties eerst gecodeerd. Dat houdt in dat aan de uitspraken van de respondenten verschillende labels zijn verbonden en de uitspraken met dezelfde labels bij elkaar zijn gevoegd. Op die manier ontstaat een overzicht van welke respondenten iets over een bepaald onderwerp hebben gezegd, en wat men heeft gezegd.<sup>78</sup> Voor het coderen is het computerprogramma ‘MAXQDA’ gebruikt. De gegevens uit de interviews zijn verwerkt met behulp van zeven basisstappen.<sup>79</sup>

Stap 1	Bekijk de onderzoeksvraag en deelvragen voor de benodigde informatie
Stap 2	Maak op basis daarvan een eerste categorieënsysteem
Stap 3	Pas het systeem toe op de informatie uit een interview en verdeel categorieën zo nodig verder onder of voeg nieuwe categorieën toe
Stap 4	Breng zoveel mogelijk ordening en structuur aan in het systeem
Stap 5	Voeg bij iedere tak van het categorieënsysteem een categorie ‘overig’ toe en zet relevante informatie die nog niet elders is in te delen daaronder
Stap 6	Zorg dat duidelijk is uit welk interview bepaalde tekstfragmenten afkomstig zijn
Stap 7	Zet de tekstfragmenten uit de verschillende interviews onder elkaar, waardoor een goed overzicht ontstaat

Figuur 5.1: basisstappen voor verwerking van onderzoeksdata

<sup>76</sup> HSL Zuid (2008), Documentatie

<sup>77</sup> Field, P.A., Morse, J.M. (1996), p. 107

<sup>78</sup> Field, P.A., Morse, J.M. (1996), p. 109

<sup>79</sup> Van de Steeg, M.W. (2008), p. 1

### 5.3 Analyse

Er bestaan vele types van analyse, die afhankelijk van het onderzoek allemaal goed bruikbaar kunnen zijn. Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen ‘thematic analysis’, waarbij de onderzoeker zoekt naar bepaalde thema’s, ‘semantic analysis’, waarbij vooral gekeken wordt naar taal en ‘content analysis’, waarbij gezocht wordt naar categorieën, topics enzovoorts.<sup>80</sup> Voor dit onderzoek is vooral de ‘content analysis’ goed bruikbaar, omdat er door op een dergelijke manier te analyseren een goed te vergelijken beeld ontstaat van wat de verschillende actoren over verschillende onderwerpen hebben gezegd. Binnen de ‘content analysis’ wordt een onderscheid gemaakt in het zogenaamde ‘*latent* content analysis’ en ‘*manifest* content analysis’.<sup>81</sup> Bij ‘*latent* content analysis’ ligt de nadruk op de betekenis die een respondent geeft aan bepaalde onderwerpen. De validiteit is hoog, maar deze vorm van analyseren is niet erg betrouwbaar in verband met de subjectiviteit (de onderzoeker gaat hierbij namelijk uit van wat de respondent belangrijk lijkt te vinden). Bij ‘*manifest* content analysis’ ligt de nadruk juist vooral op bepaalde zinnen en uitspraken die centraal staan in het onderzoek. Dat bevordert de betrouwbaarheid, maar de uitkomsten zijn mogelijk minder valide, omdat de rijke context van het onderzoek buiten beschouwing wordt genegeerd en er puur wordt gekeken naar wat er voor het onderzoek belangrijk is. Gelukkig zijn de beide technieken complementair en kunnen ze allebei gebruikt worden in een onderzoek.<sup>82</sup> Daarom is er in het kader van validiteit en betrouwbaarheid voor gekozen om beide technieken toe te passen, door het beste van beide methodes te combineren.

### 5.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Hierboven werd al kort gesproken over validiteit en betrouwbaarheid, maar wat houden deze twee begrippen precies in? Kvale geeft verschillende definities van validiteit.<sup>83</sup> Hij gebruikt zelf een brede omschrijving. Validiteit is voor Kvale: ‘whether a study investigates the phenomena intended to be investigated’.<sup>84</sup> Met andere woorden, een onderzoeker dient de verschijnselen te onderzoeken die hij van plan was te onderzoeken. Dit onderzoek richt zich op de invloed van de omgeving bij het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid en de manier waarmee daar door de projectorganisatie mee om is gegaan. In de interviews is dan ook getracht om over die zaken meer te weten te komen. Kvale onderscheidt drie vormen van validiteit, namelijk:<sup>85</sup>

- validiteit door vakbekwaamheid
- validiteit door communicatie
- pragmatische validiteit

#### 5.4.1 Validiteit door vakbekwaamheid

Hoe valide een onderzoek is hangt allereerst af van de vakbekwaamheid in het onderzoek.<sup>86</sup> Validiteit is daarbij een uitdrukking van vakbekwaamheid. Een onderzoek valide houden is een proces van ‘checken’ van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de bevindingen gedurende het onderzoek. Kvale onderscheidt zeven stappen in het onderzoeksproces bij een interviewonderzoek. Aangezien interviewen in dit onderzoek de belangrijkste onderzoeksmethode is, spelen deze stappen een belangrijke rol. Deze stappen zijn weergegeven in figuur 5.2.

<sup>80</sup> Field, P.A., Morse, J.M. (1996), p. 111

<sup>81</sup> Babbie, in: Field, P.A., Morse, J.M. (1996), p. 112

<sup>82</sup> Field, P.A., Morse, J.M. (1996), p. 112

<sup>83</sup> Kvale, S. (2002), p. 302

<sup>84</sup> Kvale, S. (2002), p. 308

<sup>85</sup> Kvale, S. (2002), p. 299

<sup>86</sup> Kvale, S. (2002), p. 309



Stap 1	<i>Theoretiseren.</i> Is het onderzoek voldoende en solide theoretisch onderbouwd en vloeien de vragen logisch voort uit de theorie?
Stap 2	<i>Vormgeving.</i> Hoe is het onderzoek vormgegeven, welke methoden en technieken worden gebruikt en wat levert het onderzoek voor kennis op?
Stap 3	<i>Interviewen.</i> In hoeverre is de informatie betrouwbaar, stelt de interviewer objectief de vragen en controleert hij continue de informatie?
Stap 4	<i>Transcriberen.</i> Hoe gaat de onderzoeker om met het vertalen van een gesproken verhaal naar een geschreven verhaal?
Stap 5	<i>Interpreteren.</i> Stelt de onderzoeker de juiste vragen bij bepaalde tekstfragmenten, en legt hij op basis daarvan logische verbanden?
Stap 6	<i>Verifiëren.</i> Is het onderzoek en de kennis inderdaad valide, en hoe is het mogelijk om te controleren of de uitkomsten kloppen?
Stap 7	<i>Rapporteren.</i> Wordt in het rapport voldoende weergegeven wat de resultaten zijn, en wat is de rol van de lezers in het valide maken van de resultaten?

Figuur 5.2: Stappen in een interviewonderzoek

Bij dit schema is een aantal relevante vragen te stellen over de vakbekwaamheid van de onderzoeker. Heeft hij wel voldoende kennis van het thema waar hij onderzoek naar doet? Gebruikt hij de juiste methoden, of zou er bij dit onderwerp beter een andere onderzoeksmethode gebruikt kunnen worden? Heeft de onderzoeker wel objectieve vragen gesteld, en heeft hij de respondenten niet teveel gestuurd? En hoe wordt de validiteit achteraf gecontroleerd? In dit hoofdstuk is geprobeerd inzicht te verlenen in de stappen die gemaakt zijn in het onderzoek, maar het is uiteindelijk aan u om te bepalen of dit onderzoek valide is.

#### 5.4.2 Validiteit door communicatie

Naast de vakbekwaamheid van de onderzoeker speelt ook communicatie een rol bij de validiteit van het onderzoek. Of de kennis valide is wordt bepaald door een dialoog met anderen over de sociale realiteit.<sup>87</sup> Door te discussiëren met andere wetenschappers over de methodes en technieken die gebruikt zijn bij het onderzoek, de verbanden die de onderzoeker heeft gevonden en de bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen wordt de validiteit van het onderzoek bepaald. In dit onderzoek is dat op drie manieren gebeurd. Allereerst is er regelmatig gediscussieerd met de senioronderzoeker die dit onderzoek begeleidde. Daarnaast is er ook regelmatig gediscussieerd met medestudenten over elkaars onderzoek. Tenslotte is er bij de focusgroepbijeenkomst gediscussieerd met jonge experts uit de spoorsector. Op die manier is de validiteit op drie manieren gewaarborgd.

#### 5.4.3 Pragmatische validiteit

Een andere vorm van validiteit is pragmatische validiteit.<sup>88</sup> Een onderzoek is valide wanneer er werkelijk wat met de uitkomsten gedaan wordt. Er wordt met andere woorden actie op ondernomen. Het is van tevoren niet duidelijk of er inderdaad iets wordt gedaan met de resultaten, dus het moet later blijken of dit onderzoek ook pragmatisch valide is.

<sup>87</sup> Kvale, S. (2002), p. 313

<sup>88</sup> Kvale, S. (2002), p. 316



## 6 Analyse

---

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste resultaten uit de interviews en de bestudeerde documenten per topic uit de topiclijst+ worden weergegeven. Er wordt getracht een zo goed mogelijk overzicht te geven van de antwoorden die in de interviews zijn gegeven, ondersteund met citaten uit de interviews.

### 6.1 Functiebeschrijvingen

#### Ontwerpteamleider

De ontwerpteamleider stuurde het ontwerpteam aan dat zich bezighield met het ontwerp van het HSL tracé dat uiteindelijk opgenomen kon worden in het tracébesluit. De omgeving heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, er is veel overleg gepleegd met experts (veelal afkomstig uit ingenieursbureaus) en betrokken gemeenten.

#### Regionale projectleider

De regionale projectleider ziet zichzelf vooral als voorbereider. Hij was verantwoordelijk voor het goed doorlopen van allerlei voorbereidende procedures en bereidde tevens de contacten met bestuurders voor. Ook werden verschillende studies over de tracing (de ligging van de HSL) begeleid. De regionale projectleider had tevens een signalerende functie, er moest worden geluisterd naar de geluiden die terugkwamen uit de (met name bestuurlijke) omgeving. Een belangrijk doel was het creëren van draagvlak onder de bestuurders.

#### Omgevingsmanager

Wat direct opvalt is dat er geen eenduidige definitie wordt gegeven van de functie omgevingsmanager. De verschillende omgevingsmanagers – en de overige respondenten van de projectorganisatie – hebben in grote lijnen ongeveer hetzelfde beeld van wat de functie omgevingsmanager inhoudt, maar de details en gelegde accenten verschillen behoorlijk. Alle respondenten zijn het er wel over eens dat de omgevingsmanager de schakel was tussen de projectorganisatie en de omgeving, in de vorm van gemeentes, provincies, waterschappen, bewonersgroepen en later in het proces ook de aannemers. De omgevingsmanager stuurde een team van technische experts uit de projectorganisatie aan. Hij regelde de contacten met de verschillende actoren in de omgeving en gaf aan wanneer welke contacten nodig waren. De invulling van de functie door de verschillende omgevingsmanagers verschilt op een aantal punten wel behoorlijk. Waar de ene manager vooral de nadruk legde op het regelen van vergunningen en het voorkomen van hinder en vertragingen door op tijd de juiste procedures te doorlopen, legde de ander juist meer de nadruk op de communicatie en interactie met omwonenden.

#### Klankbordgroeplid

Het klankbordgroeplid ziet als belangrijkste taak het vertegenwoordigen van de buurt en de directe omgeving bij de inspraak. Wanneer er sprake was van overlast door bouwwerkzaamheden of wanneer er storingen optraden werd het door de direct betrokkenen doorgegeven aan de klankbordgroepsleden, die het vervolgens inbrachten bij de organisatie. De mensen in de projectorganisatie hebben een vergelijkbaar beeld van de functie van klankbordgroepleden.

#### Burgerparticipant

De functie van burgerparticipant is volgens de respondent om een zelfbedachte variant in te brengen in het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid. Het wordt als belangrijk ervaren dat burgers inspraak hebben en zo kunnen laten zien dat het ook anders kan, en dat de HSL

niet persé door het Groene Hart hoeft te lopen maar bijvoorbeeld ook gebundeld kan worden met de snelweg.

#### Voorzitter Platform Hogesnelheidstrein Nederland

Naar aanleiding van de plannen in PKB-1 en de grote invloed die deze plannen zouden hebben op de regio is door de Zuid-Hollandse milieufederatie een bijeenkomst belegd waaruit Platform Hogesnelheidstrein Nederland is ontstaan. Het belangrijkste doel was om 'gaten te schieten' in het plan zoals dat in PKB-1 is beschreven, omdat men het niet eens was met de manier waarop de de HSL in Nederland gebruikt zou worden. De voorzitter was contactpersoon en had als taak om de organisatie in goede banen te leiden.

## 6.2 Projectinformatie

### Werkwijze

Nadat in 1992 de PKB-1 is geflopt heeft er een grote verandering plaatsgevonden in de werkwijze van de overheid bij het project (zie ook het kopje 'geschiedenis'). In de eerste fase (tot het tracébesluit en de tracékeuze) waren er veel overleggen met gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens werden de bewoners door middel van informatieavonden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen, en daarover zo veel mogelijk geïnformeerd. De verschillende gemeentes (ongeveer 100 in totaal) hadden allemaal hun eigen wensen, dus de projectorganisatie had als taak om die wensen op elkaar af te stemmen. Er werden in de projectorganisatie (technische) ontwerpers en experts voor verschillende factoren in de omgeving (zoals milieu- en geluidsexperts) bij elkaar gezet, waardoor er niet meer langs elkaar heen werd gewerkt. In de projectorganisatie werden verschillende mogelijke tracévarianten uitgewerkt. Nadat de keuze voor het tracé genomen was werden er klankbordgroepen opgericht (zie paragraaf 6.3).

Ook vanuit de omgeving merkt men dat er een omslag is geweest in de werkwijze vanaf 1992 en bij andere projecten na de HSL Zuid. Men heeft het idee dat er tegenwoordig al van tevoren ruimte is om mee te denken en te participeren in het ontwerpproces, voordat een bepaald project de procedure ingaat.

### Doelstelling

Er is bewust nagedacht over de werkwijze zoals hierboven omschreven. Het belangrijkste doel van het actief betrekken en informeren van de omgeving was het voorkomen van weerstand en procedures. Op die manier werd vertraging door procedures getracht te voorkomen, en dat zou (op den duur) ook kosten besparen. Een dergelijke manier zou de voortgang van het project bevorderen, evenals de acceptatie. Naast deze doelstellingen ten gunste van het project zelf was er nog een doelstelling van de rijksoverheid: zij wilde dichter bij de burgers komen te staan. Dit trachtte zij niet slechts te bereiken met haar eigen diensten, maar ook met grote projecten zoals de HSL Zuid. Uiteindelijk was het streven om tot een soort win-win situatie te komen: de mensen in de omgeving worden van goede informatie voorzien en worden betrokken bij het project, terwijl de projectorganisatie snel door kan werken (zonder vertragingen of kosten door weerstand) en mogelijk nog goede ideeën kan gebruiken uit de omgeving.

### Geschiedenis

In 1992 werd PKB-1 afgeschoten en moest men feitelijk helemaal opnieuw beginnen met het project. De reden was dat er geen goed overleg is gepleegd met gemeenten en men langs elkaar heen werkte. Ingenieurs van de spoorwegen (NS) tekenden het tracé zoals het moest worden, en vervolgens werd aan experts gevraagd wat de nadelige effecten waren. Er was echter weinig tot geen ruimte voor aanpassingen. Er was geen discussie tussen degenen die vanuit de techniek verantwoordelijk waren voor het tracé en degenen die vanuit de omgeving verantwoordelijk waren om de effecten te beoordelen. De nieuwe aanpak vanaf 1992 was compleet anders, er was intensief overleg met gemeenten, provincies en waterschappen over de verschillende tracés om op die manier draagvlak te creëren. Deze periode is

bepalend geweest voor de omgeving, omdat de keuzes op hoofdlijnen in deze eerste fase plaatsvonden.

### Kosten

In principe zijn er door toedoen van de omgeving geen extra kosten gemaakt. Er zijn er hier en daar wel wat kosten gemaakt voor aanpassingen en uitvoering van ideeën vanuit de omgeving, maar dat is van tevoren ingecalculleerd. Uiteindelijk heeft door de weinige procedures en beperkte weerstand de organisatie een hoop kosten (in zowel tijd als geld) bespaard met de aanpak. De verklaring voor de flinke overschrijding van de kosten moet volgens de respondenten niet gezocht worden in weerstand vanuit de omgeving.

Deze omgeving heeft zelf wel een negatief beeld van de kosten voor het project. Met name Platform Hogesnelheidstrein Nederland heeft moeite met de totale kosten van het project. Van 5 naar 10 miljard gulden, en vervolgens naar 7,2 miljard euro is in hun ogen veel te veel geld. Daarbij zouden er kosten bespaard kunnen worden door geen HSL aan te leggen, maar het bestaande spoor geschikt te maken voor een snelheid van 200 km/u.

### Vergelijking Betuweroute

De HSL Zuid was niet het enige grote project wat in de tijd speelde, er was ook nog de Betuweroute. De Betuweroute liep ongeveer 1 tot anderhalf jaar voor op de HSL, waardoor het mogelijk was om lering te trekken uit het proces bij de Betuweroute. Een belangrijk verschil was dat de Betuweroute meer vanuit Utrecht aangestuurd werd, wat een reden is geweest om de regionale directies van rijkswaterstaat te betrekken bij de HSL. Er was sprake van een soort wedstrijd tussen de HSL Zuid en de Betuweroute, waarbij de HSL zich onderscheidde door de van meet af aan interactieve ontwikkeling, waardoor er minder sprake was van weerstand. Een mogelijke verklaring is volgens de respondenten te vinden in het feit dat NS geen ervaring had met omgevingsmanagement, terwijl rijkswaterstaat al vanuit eerdere infrastructurele projecten ervaring had met het omgaan met de omgeving. Een probleem wat door zowel de regionale projectleider als omgevingsmanager 4 werd aangekaart is dat er bij de Betuweroute onvoldoende gecommuniceerd is met het buitenland. De organisatie van de HSL Zuid ging daar naar eigen zeggen een stuk beter mee om.

Ook de drie respondenten uit de omgeving vergelijken het project met de Betuweroute. Platform Hogesnelheidstrein Nederland constateert hetzelfde probleem, de voorzitter vindt het behoorlijk vreemd dat ze een spoorlijn aan hebben gelegd die bij de Duitse grens bij Zevenaar ophoudt. Ook bestaat de vraag waarom er nog steeds nauwelijks treinen over de Betuweroute rijden.

### Problemen

Het project HSL Zuid was geen eenvoudig project dat probleemloos zou verlopen. Al van tevoren is rekening gehouden met geluidshinder en extra kosten door zogenaamde 'planschade', schade zoals verzakkingen en scheuren in gebouwen, maar ook economische schade voor bedrijven, welke een direct gevolg is van de bouwwerkzaamheden. Dit waren niet de enige problemen. Gaandeweg het proces kwamen er nog andere problemen aan het licht. Zo bleek de betonnen bak voor de kruising met de A4 extra geluidsoverlast te veroorzaken doordat het geluid in de bak ging galmen. Ook was er binnen de projectorganisatie onenigheid over de kosten voor sommige alternatieven waardoor het tracé beter ingepast zou worden in de omgeving. Een derde onvoorzien probleem ontstond met de grondverwerving voor de HSL. Er was sprake van weerstand van agrariërs die een spoorlijn door hun land zouden krijgen, waardoor hun kavel met gewassen minder efficiënt te gebruiken was. Het plan om hele kavels op te kopen en door middel van herverkaveling de agrariërs tegemoet te komen stuitte op interne weerstand, omdat men niet gewend was meer land aan te kopen dan noodzakelijk was voor de spoorlijn.

## 6.3 Omgeving

### Actoren

De omgeving is tweeledig. Aan de ene kant bestaat de omgeving uit de zogenaamde 'bevoegde gezagen', dat zijn gemeenten, provincies en waterschappen. Aan de andere kant staan burgers, individueel of verenigd in klankbordgroepen of andere organisaties. Ook waren er een aantal organisaties betrokken bij de HSL Zuid. Belangenorganisaties die opkwamen voor natuur en milieu, maar ook organisaties als Platform Hogesnelheidstrein Nederland aan de ene kant, en brancheorganisaties voor ondermeer landbouw en scheepvaart aan de andere kant. Een actor die met name in de bouwfase belangrijk was, was de aannemer, die tevens aanwezig was bij klankbordgroepbijeenkomsten. De rol van de verschillende actoren verschilde ook. Zo dienden de klankbordgroepen vooral om eventuele overlast en hinder te signaleren en tegen te gaan, en mochten de burgers hun ideeën kenbaar maken aan de organisatie. De bevoegde gezagen waren veel meer gericht op toezicht, het verlenen van vergunningen en het handhaven van afspraken. De gemeente had echter indirect wel weer contact met de burger en komt voor de belangen van de bewoners op, maar deze rol was bij dit project niet van grote betekenis. Een interessante ontwikkeling in het contact met de verschillende actoren is dat de contacten verschuiven naarmate het project vordert. In de eerste fase is het project vooral collectief, er wordt gediscussieerd op hoofdlijnen en de bevoegde gezagen – met name de gemeente – heeft daar veel belang bij. Wanneer het tracébesluit vast staat valt er een groot aantal gemeenten af en wordt het contact met de overgebleven gemeenten en burgers intensiever. In de bouwfase zijn de vergunningen grotendeels rond en spelen de bevoegde gezagen op de toezichtfunctie na niet zo'n grote rol meer. De nadruk ligt dan vooral op intensief contact met individuele bewoners.

*“Dus het is een wisselwerking die heel leuk is maar heel belangrijk is. En dus moeten de bewoners uiteindelijk tevreden zijn, maar de bevoegde gezagen net zo, dat is net zo belangrijk.”*

Omgevingsmanager 3

### Omgang

Na de omslag in 1992 lag de nadruk vanuit de organisatie vooral op het fatsoenlijk behandelen van burgers. Er werden enkele keren per jaar informatieavonden georganiseerd waarbij omwonenden en belangstellenden op de hoogte werden gehouden van de ontwikkelingen in hun buurt en de plannen voor de komende tijd, en waar men vragen kon stellen aan en de dialoog kon aangaan met aanwezige experts uit de organisatie. Eén van de omgevingsmanagers vindt het mooie woorden, maar geeft aan dat de organisatie er met de informatieavonden niet zozeer op uit was om burgers te betrekken, maar puur om ze te informeren, met als achterliggend doel om te weten te komen wat er speelt en om opstand te voorkomen. De andere respondenten onderkennen het laatste doel, maar benadrukken dat er ook wel degelijk een ideële reden voor de manier waarop men zich op heeft gesteld. Er wordt door meerdere respondenten benadrukt dat ze het door de aard van het project (een groot en duur project dat wordt betaald met belastinggeld en hoe dan ook voor bepaalde mensen overlast veroorzaakt) als plicht zagen om de burger daarover zo goed en zorgvuldig mogelijk te informeren en er alles aan te doen om de overlast en schade zo veel mogelijk te beperken. De regionale projectleider geeft aan dat hij denkt dat deze manier van handelen een soort slingerbeweging is. Soms zijn er periodes waarin de ouderwetse manier populair is, waarbij de plannen zo veel mogelijk binnenskamers uitgewerkt worden en pas in een laat stadium naar buiten worden gebracht. Hij is van mening dat dit geen goede manier is, en noemt het zelfs gevaarlijk, omdat door plannen lang onder je te houden wordt weerstand gemobiliseerd omdat burgers niet weten waar ze aan toe zijn. Verder wordt aangegeven dat alle respondenten zich in hun handelen gesteund voelen door de organisatie.

Zowel Bosvariant als Platform Hogesnelheidstrein Nederland kunnen zich in deze beschrijving niet vinden. Bosvariant geeft aan geen vertrouwen te hebben in de projectorganisatie, en hij gaat er vanuit dat de organisatie hem ook niet vertrouwd. De door



hem bedachte tracévariant werd door rijkswaterstaat zonder duidelijke redenen afgeserveerd omdat ze bij voorbaat niets in het plan zagen en het daarom ook niet met liefde behandelden. Persoonlijk was de relatie met de verantwoordelijke omgevingsmanager niet zo goed, het was als water en vuur. Dat veranderde toen de regionale projectleider die voor dit onderzoek geïnterviewd is (toen werkzaam als omgevingsmanager) verantwoordelijk werd. Volgens Bosvariant was dat een goedgezak, waardoor de spanning en de lol er voor hem een beetje af was.

*“Mijn variant is dan op de bekende, we noemen dat dan de JBF-methode, jan-boerenfluitje methode hè, dus weggeserveerd hè?”*

Bosvariant

Ook de voorzitter van Platform Hogesnelheidstrein Nederland was niet erg te spreken over de omgang met de projectorganisatie. Volgens hem werd het Platform niet serieus genomen wanneer ze tijdens informatieavonden hun punten probeerden in te brengen. Hij beschuldigt de projectorganisatie er zelfs van dat ze hem op alle mogelijke manieren proberen de mond te snoeren wanneer hij of andere leden van het Platform aan het woord probeerde te komen. Formeel werd Platform Hogesnelheidstrein Nederland wel betrokken bij het project en uitgenodigd voor verschillende bijeenkomsten, maar de voorzitter heeft niet het idee dat er echt naar ze geluisterd werd. Hij noemt de omgang met de projectorganisatie theater. Op persoonlijk vlak heeft hij echter geen problemen met bijvoorbeeld de omgevingsmanagers, zij kunnen er volgens de voorzitter ook niets aan doen en zijn in principe aardige mensen.

*“Ja maar het was soms heel ziek, dan werden we gewoon niet aan het woord gelaten en die vent achter de knoppen schoof gewoon die microfoon dicht.”*

Voorzitter Platform HST Nederland

De omgang met het bevoegde gezag was van een geheel andere orde. Verschillende mensen uit de projectorganisatie, zowel experts als managers hadden regelmatig ambtelijk overleg met gemeenten, provincies en waterschappen, en in sommige gevallen ook bestuurlijk overleg. Deze overleggen verliepen wel in wederzijds vertrouwen. De gemeente was tevens vertegenwoordigd in de klankbordgroepen.

### Klankbordgroepen

Naast de informatieavonden die bedoeld waren om de omwonenden en belangstellenden te informeren zijn er op verschillende plaatsen langs het traject zogenaamde klankbordgroepen opgericht. In deze klankbordgroepen werden betrokken burgers en bewonersorganisaties verenigd met ambtenaren van de gemeente, de aannemer en experts uit de projectorganisatie. De klankbordgroepen zijn opgezet door de projectorganisatie en hebben een tweeledige doelstelling: wederzijdse informatievoorziening en het oplossen van problemen. Omgevingsmanager 3 noemt als doelen van de klankbordgroep het uitwisselen van informatie, ideeën, het toetsen van het proces, het verkrijgen van begrip en het voorkomen van juridische stappen die tot vertraging kunnen leiden. Door de klankbordgroepen goed te informeren en ook te vragen naar hun ervaringen en problemen probeerde de projectorganisatie negatieve geluiden en weerstand te voorkomen. Door naar ideeën en mogelijke oplossingen vanuit de bewoners te vragen kwamen er soms ook oplossingen boven tafel die voor zowel de organisatie als de omwonenden aanvaardbaar waren. Dat is tevens een reden om bijvoorbeeld de aannemer direct bij de klankbordgroep te betrekken. Doordat de mensen één op één om de tafel zitten met de aannemer valt er een schakel (de projectorganisatie) weg en ziet men direct resultaat. Met de klankbordgroepen hoopte de projectorganisatie een stukje begrip en acceptatie te kweken bij omwonenden. Er werd getracht om goed naar de klankbordgroepen te luisteren en ook daadwerkelijk wat te doen met de ideeën en kritiek die geuit werd. In dat opzicht waren de omgevingsmanagers en klankbordgroepen geen ‘doekje voor het bloeden’. Het feit dat de burgers via de



klankbordgroepen een vorm van inspraak hadden (er werd tenslotte goed naar ze geluisterd) wil echter niet zeggen dat ze ook beslissingsbevoegdheid hadden. Omgevingsmanager 4 maakt duidelijk dat de projectorganisatie altijd het laatste woord had en op basis van een eigen afweging beslissingen nam.

Het doel van de klankbordgroepen mocht dan wel overal gelijk zijn; de concrete uitvoering en de sfeer verschilden per groep. Zo heeft omgevingsmanager 3 in totaal drie klankbordgroepen onder zijn hoede gehad, die allemaal verschilden qua sfeer en toon. De ene klankbordgroep was heel positief, de ander juist heel negatief en de derde was neutraal. De verklaring daarvoor zoekt hij enerzijds in de ruimtelijke omgeving waar de mensen vandaan komen (stad/platteland), en anderzijds in de verschillen tussen mensen die er nou eenmaal zijn. Omgevingsmanager 4 beschrijft nagenoeg dezelfde situatie, ook hij heeft verschillende klankbordgroepen meegemaakt en wijt de onderlinge verschillen aan het type mensen in de klankbordgroep.

*“[...] terwijl de Hoeksche Waard absoluut niet het gevoel had dat ze met plannen of met ideeën kwamen of reageerden op plannen van ons, maar eigenlijk in feite alleen maar in de klaag-mode stonden.”*

Omgevingsmanager 3

Deze constatering wordt gedeeld door het klankbordgroeplid. Zowel tussen als ook binnen de klankbordgroepen bestond een verschil in houding. Het ene lid was kritischer dan de ander, en in de groep waar zij deel van uitmaakte zat één persoon die net iets te kritisch was en altijd het laatste woord wilde hebben. Over het algemeen was ze goed te spreken over de sfeer binnen de klankbordgroep. De vergaderingen begonnen – zeker in het begin – met soep en broodjes en de sfeer was het best te omschrijven als zakelijk maar niet formeel. Dat laatste was zeker niet het geval bij de naburige klankbordgroep waar ze één vergadering heeft bijgewoond, de sfeer was formeel, erg zakelijk en punctueel. Er heerste constant een bepaalde spanning. Een pijnpuntje is wel dat de klankbordgroep nooit is afgerond met een gezellige activiteit. Naarmate het einde naderde werden de bijeenkomsten steeds kariger, in plaats van soep en toetjes bijvoorbeeld was er enkel wat brood en fruit. Op een gegeven moment sloot het kantoor waar de bijeenkomsten altijd werden gehouden en werden er wat handen geschud en een schilderij overhandigd, maar er is na zeven jaar samenwerking nooit echt een afsluitende activiteit georganiseerd. Het algemene oordeel over de klankbordgroep is wel positief, het klankbordgroeplid heeft het idee dat er echt naar de leden geluisterd is en dat er vervolgens ook actie is ondernomen om tegemoet te komen aan de wensen van de leden.

### Weerstand

De manier waarop de respondenten over weerstand spraken verschilt enigszins. Waar omgevingsmanager 4 zegt dat er niet echt veel weerstand is geweest en dat er op wat opstand en hoog opgelopen emoties na wel meeviel (er was geen massale tegenstand zoals bij de Betuweroute), stelt de regionale projectleider juist dat er wel degelijk veel weerstand is geweest vanuit de omgeving. De algemene tendens is dat er wel sprake was van weerstand, niemand is tenslotte blij met een HSL in de achtertuin, aldus omgevingsmanager 4, maar dat deze niet onoverkomelijk was en het uiteindelijk met de weerstand wel meeviel. De hoeveelheid weerstand verschilde ook per niveau. Op bestuurlijk niveau was er weinig weerstand. Door de uitgebreide gesprekken met de bevoegde gezagen was er op het moment dat de inspraak voor burgers begon al voldoende draagvlak gecreëerd bij bestuurders. Daarmee was de projectorganisatie in ieder geval zeker van het feit dat ze de ingeslagen weg konden blijven volgen. Hoe dichterbij de bewoner komt, hoe meer weerstand er werd ervaren. De ontwerpteamleider geeft als oorzaak daarvoor de emotie en het verzet van bewoners die een rol spelen wanneer ze echt getroffen worden door een project als de HSL. Ook het NIMBY effect speelt volgens hem een rol. Een tragisch voorbeeld van dergelijke persoonlijke emoties is geschetst door het klankbordgroeplid. Een man uit haar woonomgeving heeft daar enkele jaren geleden zelfmoord gepleegd.

*“Toen wij hier te maken kregen hier vlakbij met die man die dan zelfmoord heeft gepleegd, ja dan word je daar toch wel heel nauw bij betrokken. [...] Die man kon niet verkroppen dat hij weg moest, zijn vader was daar geboren, zijn grootvader was daar geboren, en hij moest weg.”*

Klankbordgroeplid

De bovenstaande gebeurtenis is een uitzondering. De meeste weerstand vertaalde zich in stevige discussies tijdens informatieavonden en klankbordgroepbijeenkomsten. De beweegredenen voor de weerstand waren volgens de regionale projectleider niet altijd even relevant. Zo kreeg hij tijdens een informatiebijeenkomst te maken met flinke weerstand, omdat rijkswaterstaat bij de aanleg van de A4 in de jaren '50 een aantal afspraken over een ruilverkaveling niet volledig is nagekomen. Ook de discussie over nut en noodzaak van de HSL Zuid was volgens de ontwerpteamlider een bron voor weerstand. Met name bij inspraakrondes voor tracébesluiten stak de discussie regelmatig de kop op, wat een risico vormde omdat het tot vertraging van het hele project zou kunnen leiden.

Een andere manier van weerstand waar de projectorganisatie mee te maken kreeg was via bezwaarprocedures. Op verschillende momenten werd door burgers en belangenorganisaties bezwaar ingediend tegen vergunningen of plannen. Dergelijke procedures liepen soms zelfs tot de Raad van State aan toe. Meestal werd het bezwaar verworpen, maar in Rotterdam is een bezwaar van een actieve bewonersgroep gegrond verklaard. Dat betekent dat de projectorganisatie naar huis is gestuurd en haar huiswerk opnieuw moest doen. Dergelijke procedures kunnen het proces vertragen, zeker wanneer de projectorganisatie in het ongelijk wordt gesteld en de hele procedure opnieuw moet starten.

De respondenten van Bosvariant en Platform Hogesnelheidstrein Nederland hebben in de interviews aangegeven ook weerstand te hebben geboden. Zo heeft Bosvariant een rapport ingediend tijdens een officieel inspraakmoment waarin hij zijn eigen alternatief beschreef. Dat rapport is bij de MER-commissie terecht gekomen, een commissie die beoordeelt of het verplichte milieueffectenrapport dat opgesteld is door in dit geval rijkswaterstaat goed in elkaar zit en volledig is. Deze commissie besloot op basis van het rapport van Bosvariant om de projectorganisatie te adviseren om het rapport nog eens goed na te kijken. Een andere manier waarop Bosvariant weerstand bood was door het uitwerken van tientallen rapporten, zodat hij – mocht de projectorganisatie een variant afwijzen – nog alternatieven achter de hand had die mogelijk wel goed zouden scoren. Ook Platform Hogesnelheidstrein Nederland heeft regelmatig weerstand geboden, bijvoorbeeld door naar de Raad van State te stappen. Men is echter niet in het gelijk gesteld, volgens de voorzitter is dat te wijten aan het technisch complexe internationale proces waardoor de Raad van State snel geneigd zou zijn om dingen te laten zitten. Ook probeerde men verschillende kleine onderdelen te hinderen of tegen te houden door het aanspannen van een kortgeding.

Het klankbordgroeplid onderkent dat er vanuit de omgeving weerstand werd geboden, mede door het NIMBY effect. Ze is ook van mening dat het goed is als mensen met een kritische blik het proces in de gaten houden, maar ze ziet ook dat er grenzen zijn. Mensen die noodgedwongen moesten verhuizen hebben een mooi huis gekregen in ruil voor hun eigen huis, maar probeerden er financieel toch een slaatje uit te slaan. Volgens het klankbordgroeplid is het niet nodig om steeds het onderste uit de kan te willen en moet men op een gegeven moment genoeg nemen met wat ze wordt aangeboden.

*“Nou en als ik dan zie dat er toch mensen heel goed mee weggekomen zijn dan zeg ik gewoon, dan zeg ik al, niet gedupeerd maar genomineerd, als je in zo'n huisje mag wonen van HSL.”*

Klankbordgroeplid

### Invloed

De invloed van met name de burgers op het hele proces is volgens de respondenten vrij beperkt. De mensen in de projectorganisatie doen hun best om de burger te horen en om duidelijk en transparant te communiceren, maar uiteindelijk ligt de beslissingsbevoegdheid in handen van de projectorganisatie. Zeker op hoofdlijnen hebben burgers bijzonder weinig

invloed gehad volgens de ontwerpteamleider. Omgevingsmanager 4 verklaart dat met de schaal waarop het project plaatsvindt, van schaal 1:100.000 naar schaal 1:1. Dat betekent dat het project voordat de individuele burger zijn verhaal kan doen al vastligt op hoofdlijnen. Dat betekent niet dat er helemaal niets mogelijk was. Met name in het gesprek over bouwhinder en welke maatregelen voor de omgeving het beste zouden zijn om de bouwhinder te voorkomen was redelijk wat ruimte voor de burger om invloed uit te oefenen. De regionale projectleider heeft samen met de leden van zijn klankbordgroep een pakket aanvullende eisen opgesteld die in het contract voor de aannemer zijn opgenomen. Ook is er een lijst met wensen opgesteld die als een soort trigger voor de aannemer diende. De beslissingsbevoegdheid lag bij de projectorganisatie, maar de klankbordgroepleden hebben in dit geval zeker invloed uit kunnen oefenen. Uiteindelijk bleek dat 99% van de aanvullende eisen en wensen daadwerkelijk is gerealiseerd.

*“Inspraak wil niet zeggen beslissingsbevoegdheid hè, en daar heeft de burger in zijn algemeenheid best af en toe eens moeite mee, zou ik ook hebben als ze hier door m'n tuin gingen.”*

Omgevingsmanager 4

De omgeving is het absoluut eens over het feit dat ze geen invloed hadden in het proces. Zowel Bosvariant als Platform Hogesnelheidstrein Nederland hebben op verschillende manieren invloed uit proberen te oefenen, maar kwamen beiden tot de conclusie dat het geen verschil maakt. Volgens Bosvariant zeiden de omgevingsmanagers van alles, maar veranderde er helemaal niets. Men wilde gewoon door en het hele verhaal bleek niets meer te zijn dan een wassen neus. De verklaring daarvoor is volgens hem dat men geen zin had om gemaakte plannen helemaal aan te passen wanneer er tijdens de inspraak dingen aan het licht kwamen waardoor men overnieuw moest beginnen. De voorzitter van Platform Hogesnelheidstrein Nederland betoogt min of meer hetzelfde. De omgevingsmanagers hielden iedereen die kritiek uitte aan het lijntje, maar ondertussen veranderde er niets en kon niemand invloed uitoefenen op het proces. De schuld daarvan ligt volgens hem bij de politiek, die als waakhond op zou moeten treden maar dat te weinig doet.

### Media

De media heeft geen grote rol gehad in het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid. Er bestaat het beeld dat de media redelijk objectief verslag heeft gedaan over de HSL. Een mogelijke reden daarvoor volgens omgevingsmanager 2 is dat de projectorganisatie de hoeveelheid onderwerpen die negatief in het nieuws zou kunnen komen al flink beperkt heeft door de manier waarop met de omgeving is omgegaan. Daardoor zijn veel dingen die negatief ervaren zouden kunnen worden niet als zodanig ervaren. Volgens de ontwerpteamleider hebben belangenorganisaties wel geprobeerd om met hun verhaal de pers te bereiken. Dat lukte soms ook wel, met name de lokale pers zoals BN De Stem zijn daarvoor redelijk gevoelig. Wanneer er een negatief verhaal in de lokale media verschijnt kan dat tot problemen leiden bij inspraakavonden in de regio. Door de negatieve beeldvorming is het vechten tegen de bierkaai, omdat mensen het idee hebben dat de projectorganisatie de zaak staat te belazeren. Dit heeft echter niet tot grote problemen geleid en ging vaak snel weer over. Omgevingsmanager 3 benadrukt dat een dergelijke beeldvorming door berichten in de media wel gevaarlijk kan zijn wanneer er grote fouten worden gemaakt, maar dat is niet het geval geweest.

Platform Hogesnelheidstrein Nederland heeft geprobeerd om via de media invloed uit te oefenen op het proces. Ze werden echter niet serieus genomen door de landelijke dagbladen, en ook de TROS nam ze niet serieus. Volgens de voorzitter is dat te wijten aan het feit dat men voor een breed publiek schrijft en niet geïnteresseerd is in een ingewikkelde uitleg. Alleen het Nederlands Dagblad nam het platform serieus. Ook het klankbordgroeplid onderkent de rol van de media. Het project op zich wordt beschreven als prachtig project, maar in de persoonlijke sfeer (bijvoorbeeld naar aanleiding van de zelfmoord) willen de verhalen wel eens negatief uitpakken.

## Internationaal

Tijdens de interviews vertelden twee respondenten specifiek over het internationale aspect van de HSL Zuid, te weten de ontwerpteamleider en omgevingsmanager 4, die verantwoordelijk was voor het tracédeel tot aan de grens met België. In Nederland waren twee hoofdtracés uitgewerkt, namelijk het huidige tracé via Breda en een tracé dat via Roosendaal richting Antwerpen liep. De voorkeur ging in Nederland uit naar het tracé via Breda, omdat de lijn anders dwars door het natuurgebied de Wouwse Plantage zou lopen. Qua milieueffecten zou die lijn voor Nederland bijzonder negatief uitpakken. De Belgen hadden echter wel een voorkeur voor het tracé via Roosendaal, omdat het Vlaamse deel een stuk korter was dan via Breda, en omdat de lijn volledig door het Antwerpse havengebied zou lopen. Het tracé langs Breda zou bij Antwerpen door het Peerdsbos moeten, een gebied vergelijkbaar met het Utrechtse Amelisweerd. Er was dus een grote tegenstelling tussen wat België wilde en wat Nederland wilde. De Nederlandse omgevingsmanager heeft daarom intensief contact gehad met de Belgen, en uit dat contact is besloten om een grensoverschrijdende milieueffectenrapportage op te stellen, dat is in Europa niet verplicht. In het kader van objectiviteit hebben Nederlandse specialisten de effecten in België bestudeerd en andersom. Uit het rapportage bleek dat het tracé via Breda in totaal de minste milieueffecten met zich meebracht. Omdat dit tracé in België langer was waardoor de Belgen meer kilometers spoor aan moesten leggen is er een financiële compensatie afgesproken waarbij Nederland de extra kilometers vergoed. Uiteindelijk zijn beide respondenten het erover eens dat er door het goede overleg met België een goede beslissing is gemaakt, in tegenstelling tot de Betuweroute waar zonder goed overleg met Duitsland een beslissing is genomen.

De voorzitter van Platform Hogesnelheidstrein Nederland heeft in het interview ook over dit samenwerkingsverband met België gesproken. Hij noemt het dom dat Nederland zich heeft laten verleiden om het Belgische deel van de HSL Zuid te financieren, en zegt dat België het veel beter heeft aangepakt voor wat betreft de hogesnelheidslijnen in het land. De voorzitter maakt tevens een vergelijking met Duitsland, België en Frankrijk, waar de hogesnelheidslijnen zijn aangepast op de mogelijkheden. In Nederland ligt een lijn die geschikt is voor 300 km/u, terwijl door de relatief korte afstanden tussen de stations de treinen nauwelijks aan die snelheid komen. In Frankrijk en België zijn de afstanden groter en loont het de moeite, maar hier is het zonde van het geld.

*“En nou ja, Nederland is dan zo maf, ik kan het eigenlijk niet anders noemen dan aan iets te beginnen, nou we zijn natuurlijk de clowns van West-Europa. Die Fransen hebben zich helemaal kapot gelachen, dat kan niet anders!”*

Voorzitter Platform HST Nederland

## Beeldvorming

De meeste beeldvorming vanuit de projectorganisatie heeft betrekking op de burgers en klankbordgroepleden, en dan met name over hoe men dacht dat deze mensen tegen de projectorganisatie aankeken. De algemene tendens is dat zowel de omgevingsmanagers als de regionale projectleider en ontwerpteamleider het idee hebben dat het gros van de betrokken burgers achteraf gezien tevreden terugkijkt op het proces. Alle respondenten geven aan dat er altijd een aantal ‘beroepsklagers’ en ‘notoire insprekers’ tussen zit die op geen enkele wijze tevreden te stellen is. Men gaat er vanuit dat ook de normale burgers zich ergeren aan dergelijke beroepsklagers.

Vanuit de omgeving komen ook enkele beelden naar voren over rijkswaterstaat en de projectorganisatie. Zo vindt Bosvariant dat rijkswaterstaat meerdere petten opheeft en haar eigen waren keurt. Ze ontwerpen hun eigen tracés, vervolgens gaat het de inspraak in en mogen ze zelf beslissen wat ze vervolgens doen. Ook Platform Hogesnelheidstrein Nederland heeft een duidelijk beeld van de projectorganisatie. Volgens de voorzitter werd iedereen die een kritische noot liet horen in zijn hemd gezet en afgeserveerd. Er werd toegezegd dat men de ingebrachte punten ging onderzoeken, maar ondertussen zou de

projectorganisatie enkel bezig zijn met het zoeken naar een manier om onder de kritiek uit te komen. In principe is deze kritiek vergelijkbaar met de kritiek van Bosvariant.

*“[...] en ik heb een stuk van een vergadering van rijkswaterstaat, en daar wordt dus een strategie besproken hoe ze moeten omgaan met organisaties zoals wij. Dus niet van weerleg hun argumenten met tegenargumenten, nee maar hoe pakken we dat aan.”*

Voorzitter Platform HST Nederland

## Overig

Terugkomend op de omgang met de omgeving gaf de ontwerpteamleider in het interview aan dat er een stukje rechtsbescherming op het gebied van schade niet goed is geregeld, waardoor er enkele schrijnende gevallen zijn ontstaan. In de beginfase van het proces zijn er veel potentiële tracés uitgewerkt en ingetekend op kaarten, waardoor veel mensen mogelijk getroffen zouden worden door zo'n tracé. Wanneer duidelijk wordt dat een huis mogelijk aan het tracé komt te liggen halveert de waarde van het huis, maar men heeft pas recht op compensatie wanneer er ook daadwerkelijk besloten wordt om de lijn aan te leggen. Dat betekent dat mensen die van plan waren om hun huis te verkopen – bijvoorbeeld in verband met emigratie – in de periode tussen de ontwerpfase en het uiteindelijke tracébesluit een probleem hadden, zeker als later bleek dat het tracé langs hun huis uiteindelijk niet gekozen is. Deze mensen hebben geen recht op nadeelcompensatie en konden het huis aan de straatstenen niet kwijtraken, en een wettelijke oplossing is er voor deze mensen niet.

## 6.4 Overlegmomenten

### Besluitvorming

In de ontwerpfase vond er regelmatig overleg plaats tussen de omgevingsmanagers en ambtenaren van de gemeente en provincie. Ze waren verenigd in een werkgroepje dat om de vier tot zes weken bijeen kwam. Vanaf het moment dat het tracébesluit is genomen vond er interactieve planvorming plaats met deze ambtenaren. Ook vond er zeer frequent onderling overleg plaats tussen de verschillende omgevingsmanagers, ongeveer om de twee weken en soms zelfs elke week. Dit overleg werd belangrijker naarmate er meer omgevingsmanagers waren.

### Problemen

Wanneer er problemen waren met bijvoorbeeld vergunningen of beleid dat niet of slecht uitvoerbaar bleek te zijn vonden er ad hoc overleggen plaats met bestuurders van met name gemeentes, omdat ambtenaren niet in staat zijn om soepel met beleid om te gaan. Ook bleek dat aannemers soms moeilijk aanstuurbaar waren. De projectleiders die erop toe moeten zien dat aannemers zich aan de contracten houden waren niet altijd bereid om de aannemers sancties op te leggen wanneer zij zich niet aan de contracten hielden.

## 6.5 Communicatie

### Intern

De interne communicatie binnen de projectorganisatie verliep soepel, maar er worden door de respondenten een aantal voorbeelden genoemd waar communicatie nodig was. Zo geeft de regionale projectleider aan dat er een conflict heeft gespeeld met de afdeling die verantwoordelijk was voor de grondverwerving, in dit geval werd dat door NS gedaan. In de Haarlemmermeer was een herverkaveling nodig, maar de grondverwerwers wilden niet meer grond aankopen dan strikt noodzakelijk voor het tracé, men had geen zin om mee te denken over transacties buiten het tracé. Ook weigerden ze om een raming te maken van de kosten. Na een aantal interne gesprekken en met de steun van de directeur heeft de regionale projectleider het uiteindelijk toch voor elkaar gekregen om de raming te krijgen. Een ander voorbeeld wordt geschetst door omgevingsmanager 1. Zij geeft aan dat er regelmatig intern contact plaats vindt tussen haar en degene die vóór haar omgevingsmanager was. In haar



functie kreeg ze regelmatig te maken met afspraken die de vorige omgevingsmanager was aangegaan, en dan was het handig om even te kunnen overleggen. Een laatste voorbeeld wordt aangedragen door omgevingsmanager 2. Hij stelt dat met name contractmanagers en technische experts binnen de projectorganisatie niet altijd het nut en de noodzaak inzagen van omgevingsmanagement en het zo veel mogelijk beperken van overlast. Door met deze mensen om de tafel te gaan zitten en het nut en de noodzaak uit te leggen werd getracht begrip te kweken, maar dat lukte niet altijd.

*“Dat was heel essentieel, want als je iemand hebt die zegt van ja omgeving niets mee te maken, dan kan je lullen als brugman en dan op een gegeven moment hou je op en zeg je van nou joh, je zal het wel merken.”*

Omgevingsmanager 4

### Extern

De projectorganisatie heeft communicatie met de omgeving hoog in het vaandel staan, zoals ook naar voren komt in paragraaf 6.3. Er waren verschillende manieren waarop de organisatie met de omgeving communiceerde. Algemene informatie over het project was te vinden in een speciaal ingericht informatiecentrum over het project, of op de website over de HSL Zuid. Meer specifieke informatie werd vertrekt bij de informatiebijeenkomsten voor omwonenden. Er werd zo uitgebreid mogelijk informatie gegeven over de manier waarop gebouwd werd en welke overlast het zou veroorzaken. Volgens de ontwerpteamleider is er zelfs een speciale computersimulatie ontwikkeld waarmee voor individuele gevallen de precieze geluidshinder onder verschillende omstandigheden gesimuleerd kon worden, zodat bijvoorbeeld het effect van een geluidsscherm direct ervaren kon worden. De mensen in de omgeving zelf werden door middel van brieven of advertenties in de krant op de hoogte gehouden van werkzaamheden die mogelijk hinder konden veroorzaken.

### Overig

De omgevingsmanagers waren de schakels tussen de projectorganisatie en de omgeving. Dat betekent dat ze zeer zorgvuldig met informatie om moesten gaan. Informatie die ze aan de buitenwereld verstrekten moest door de organisatie gesteund worden, en het belang van informatie uit de omgeving moest zorgvuldig afgewogen worden voordat het intern werd besproken.

## 6.6 Overig

Er zijn in de interviews geen onderwerpen naar voren gekomen die van belang zijn voor het onderzoek en die niet binnen de andere topics vallen.





## 7 Conclusie

---

In dit hoofdstuk zal de centrale vraag in dit onderzoek beantwoord worden aan de hand van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde resultaten. Tevens zal er een aantal aanbevelingen worden gedaan.

### 7.1 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

- *Hoe ging de projectorganisatie HSL-Zuid om met de invloed van de omgeving op het besluitvormingsproces omtrent de HSL Zuid, en hoe is dit handelen te verklaren?*

Het besluitvormingsproces is op te delen in vier fases,

- 1 discussie over aanleg
- 2 details tracé
- 3 contracteren/aanbesteden
- 4 bouwen

In de vier fases waren steeds andere actoren belangrijk voor het proces. Daarmee kan gesteld worden dat de omgeving van het besluitvormingsproces per fase verschilde. De actoren in deze omgeving zijn op te delen in twee groepen: aan de ene kant de bevoegde gezagen (gemeenten, provincies en waterschappen) en aan de andere kant burgeractoren, belangenorganisaties en brancheorganisaties.

In de eerste fases speelden de bevoegde gezagen een hoofdrol. De besluitvorming vond plaats in intensief overleg met deze actoren. Voor bewoners in het gebied werden informatieavonden georganiseerd waar men van zoveel mogelijk informatie werd voorzien en vragen kon stellen. Naarmate het proces vorderde en concreter werd, werd ook de rol van burgeractoren belangrijker. Zodra het tracébesluit vaststond werd de omgeving kleiner door het wegvallen van een aantal mogelijke tracévarianten en werd het contact met bewoners en actiegroepen persoonlijker en intensiever. Om wederzijdse communicatie met bewoners mogelijk te maken werden klankbordgroepen opgericht waarin de projectorganisatie, gemeente, experts en bewoners vertegenwoordigd waren. De klankbordgroepleden konden ideeën over lokale details van de HSL uiten en de omgevingsmanager van de projectorganisatie kon deze ideeën inbrengen in de organisatie. De bevoegde gezagen hadden in deze fase ook nog een rol, namelijk het verlenen van en toezien op vergunningen. Ook werd er met gemeenteambtenaren nog overlegd over kleine details van het tracé. In de bouwfase hadden bevoegde gezagen eigenlijk alleen nog de rol van toezichthouder, terwijl de bewoners in de klankbordgroepen met name persoonlijke hinder en schade konden melden. In overleg met de projectorganisatie en vaak ook de aannemer werd meestal naar een geschikte oplossing gezocht.

Tijdens het besluitvormingsproces kreeg de projectorganisatie te maken met weerstand. Op bestuurlijk niveau was er weinig weerstand. Door de uitgebreide gesprekken met de bevoegde gezagen was er op het moment dat de inspraak voor burgers begon al voldoende draagvlak gecreëerd bij bestuurders. Daarmee was de projectorganisatie in ieder geval zeker van het feit dat ze de ingeslagen weg konden blijven volgen. Hoe dichter men bij de bewoner komt, hoe meer weerstand er werd ervaren. Een verklaring vanuit de projectorganisatie daarvoor is dat emoties een rol spelen wanneer mensen geraakt dreigen te worden door een project als de HSL Zuid, en ook het NIMBY effect wordt genoemd. Deze weerstand vertaalde zich in hevige discussies tijdens informatieavonden en klankbordgroepbijeenkomsten, maar ook in het indienen van bezwaarschriften door bewoners en belangenorganisaties of het

aanspannen van een kort geding om bepaalde beslissingen tegen te houden. Sommige burgers en organisaties uitten hun ongenoegen in de media. Ook is een aantal keer geprobeerd om (delen van) het proces tegen te houden door naar de Raad van State te stappen.

De uiteindelijke invloed van de omgeving op het besluitvormingsproces was relatief gezien minimaal. Enkel de bevoegde gezagen hadden wettelijke middelen waarmee ze het proces konden beïnvloeden, bijvoorbeeld door vergunningen niet te verlenen, maar deze middelen werden zelden gebruikt. Burgers konden hun ongenoegen uiten tijdens de informatieavonden en klankbordgroepbijeenkomsten en konden meedenken over het project en wenselijke oplossingen, maar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bleef in handen van de projectorganisatie. Alleen door naar de Raad van State te stappen konden burgers en belangenorganisaties proberen de projectorganisatie te dwingen om terug te komen op een besluit, maar dit gebeurde zelden.

Ondanks het feit dat burgers en belangenorganisaties weinig invloed hadden op het proces probeerde de projectorganisatie de burger toch zo veel mogelijk te informeren over en te betrekken bij het proces. Dit was niet altijd het geval, in de aanloop naar PKB-1 vond er nauwelijks communicatie plaats naar de burgers en was het proces georiënteerd op de relatie met bevoegde gezagen. Pas toen PKB-1 in 1992 werd afgeschoten is deze focus meer op de burger komen te liggen. Door de burgers tijdens informatieavonden van zo veel mogelijk concrete informatie te voorzien probeerde de projectorganisatie opstand te voorkomen. Achteraf gezien blijkt dit redelijk gelukt te zijn, ook al is niet alle opstand voorkomen en is ook niet iedereen tevreden. Een andere manier waarop de organisatie met de omgeving om is gegaan is door het oprichten van klankbordgroepen. Wederzijdse communicatie werd bevorderd met als doel te weten wat er speelt en gezamenlijk oplossingen vinden voor problemen.

Uiteindelijk blijkt dat de projectorganisatie op twee manieren heeft getracht de omgeving te beheersen. Allereerst werd de omgeving door middel van inspraakprocedures en een soort van adviesorganen verdisconteerd. Door regelmatig informatieavonden te organiseren waarbij burgers en belangenorganisaties vragen konden stellen en ideeën over en kritiek op het project in konden brengen werd weerstand te voorkomen. Hetzelfde geldt in principe voor het oprichten van klankbordgroepen. Daarin konden omwonenden hun standpunten en ideeën duidelijk maken en werden ze betrokken bij het proces. De burgers konden als het ware advies uitbrengen aan de projectorganisatie en de aannemer. Deze methode hangt nauw samen met de strategie om om te gaan met het NIMBY effect. Door de belanghebbende partijen uit te nodigen voor deelname in een klankbordgroep waar informatie en ideeën uitgewisseld worden werd geprobeerd om tot een zekere consensus te komen. De verklaring voor deze aanpak moet gezocht worden in de wens om weerstand te voorkomen, waardoor het project geen vertraging oploopt door allerlei bezwaarprocedures. Ideële overwegingen voor het betrekken van burgers spelen een ondergeschikte rol. Voor de medewerkers persoonlijk kunnen dergelijke overwegingen wel een verklaring zijn voor het handelen, maar de reden voor de organisatie om op een dergelijke manier om te gaan met de omgeving is vooral het voorkomen van weerstand en daarmee vertraging en extra kosten.

## 7.2 Verwachtingen

- Het besluitvormingsproces verloopt niet in bepaalde opeenvolgende stappen, maar in verschillende rondes met verschillende actoren

Er zijn in het besluitvormingsproces inderdaad verschillende rondes te onderscheiden. In grote lijnen zijn vier fases te onderscheiden waarin steeds andere actoren een rol spelen, zoals beschreven in paragraaf 7.1. Mogelijk zijn er op een kleiner schaalniveau – bijvoorbeeld binnen één fase – ook nog verschillende rondes te onderscheiden, maar dat is niet uit de resultaten af te leiden.

- De omgeving oefent een relatief grote invloed uit op het besluitvormingsproces

Deze verwachting is niet geheel uitgekomen. De omgeving is qua omvang inderdaad behoorlijk groot en er zijn veel actoren die een rol spelen. Met name bij burgers en belangenorganisaties bestaat aanzienlijke weerstand tegen het project. Zij proberen op verschillende manieren invloed uit te oefenen, maar uiteindelijk blijkt dat deze invloed zeer beperkt is. De bevoegde gezagen hebben door de wettelijke mogelijkheden wel invloed op het proces, maar door de intensieve contacten in de planvormingfase en het vertrouwen wat daardoor is opgebouwd is ook deze invloed beperkt gebleken.

- Het project HSL Zuid is een NIMBY-project

Het project wordt door zowel medewerkers van de projectorganisatie als door actoren in de omgeving beschreven als een NIMBY-project. Het maatschappelijk belang wordt min of meer onderkend door de burger, hoewel bijvoorbeeld een organisatie als Platform Hogesnelheidstrein Nederland principieel tegen een hogesnelheidslijn in de huidige vorm is. Het zou dus zowel om een egoïstische als maatschappijkritische vorm van NIMBY kunnen gaan. De bevoegde gezagen zijn verdeeld over het project. Gemeenten die wel de HSL over hun grondgebied krijgen maar niet worden aangesloten op het HSL netwerk zullen beduidend minder gelukkig zijn met het project dan gemeenten die wel een station krijgen. Voor de laatstgenoemden zou het project zomaar een PIMBY-project kunnen zijn: Please In My BackYard. Over het algemeen kan het project echter zeker gezien worden als NIMBY-project.

- De projectorganisatie heeft getracht de omgeving actief te beïnvloeden

Ondanks het feit dat er door één van de omgevingsmanagers werd aangegeven dat de omgeving niet te managen is heeft de projectorganisatie met haar aanpak wel degelijk getracht de omgeving te beheersen. Door het organiseren van informatieavonden en het opstellen van klankbordgroepen werd de omgeving gehoord, maar de beslissingsbevoegdheid bleef in eigen handen en uiteindelijk heeft de projectorganisatie de regie volledig in eigen handen gehouden. Het gegeven dat de weerstand beperkt is en dat de meeste betrokken actoren tevreden lijken te zijn over het verloop van het proces illustreert dat de projectorganisatie het spel goed heeft gespeeld.

### 7.3 Aanbevelingen

Zoals gezegd heeft de projectorganisatie het spel goed gespeeld. Het merendeel van de betrokken actoren is achteraf gezien tevreden met de gang van zaken en het project is zonder noemenswaardige problemen of vertraging door weerstand uit de omgeving verlopen. Toch is niet iedereen tevreden. Op basis van de literatuur en de resultaten uit de interviews zijn er enkele aanbevelingen te formuleren om vergelijkbare projecten in de toekomst nog beter aan te pakken.

#### Belangenorganisaties voelen zich niet serieus genomen

Uit de interviews blijkt dat zowel Bosvariant als Platform Hogesnelheidstrein Nederland niet tevreden zijn over het verloop van het proces. Zij voelen zich niet serieus genomen door de organisatie en hebben weinig vertrouwen in de goede bedoelingen van de organisatie. De inspraakmomenten worden gezien als een wassen neus en het optreden van omgevingsmanagers is in hun ogen theater. Een dergelijke beeldvorming kan funest zijn voor de organisatie. Redelijke voorstellen vanuit belangenorganisaties moeten objectief en serieus bekeken worden. Wanneer een ingediend voorstel niet uitvoerbaar of niet wenselijk blijkt moet op basis van steekhoudende argumenten worden beredeneerd waarom er niets met het voorstel zal worden gedaan. Op die manier wordt begrip gekweekt, in plaats van frustratie en weerstand. Als belangenorganisaties bezwaar maken, een kort geding

aanspannen of naar de Raad van State stappen kan het project vertraging oplopen en daarmee (veel) extra kosten maken. Ook wanneer teleurgestelde belangenorganisaties met hun verhaal naar de media stappen kan dat het project schaden, doordat de lokale beeldvorming over het project negatief beïnvloed kan worden wat weer tot weerstand leidt. In het kader van interactieve planvorming is het van belang om ook daadwerkelijk open te staan voor nieuwe initiatieven.

#### Klankbordgroepen niet goed afgesloten

De klankbordgroepen zijn redelijk hechte groepen van mensen die vaak vele jaren hebben samengewerkt. Bij het oprichten van deze klankbordgroepen werd veel aandacht besteed aan de leden. Soep en toetjes bij de bijeenkomsten en regelmatig een gezamenlijk uitstapje en kijkje achter de schermen bij het project. Men kreeg het gevoel dat ze echt wat betekenden en de uitstapjes droegen bij aan een goede verstandhouding tussen de actoren. Naarmate het project vorderde werden de bijeenkomsten steeds kariger en werden er geen uitstapjes meer gemaakt. Aan de afsluiting van de klankbordgroep is nauwelijks aandacht besteed. Daarmee overheerst bij het klankbordgroep lid in dit onderzoek een treurig gevoel. Het project op zich is een mooi project en de samenwerking was prettig, maar door het gebrek aan een goed afscheid kan het proces ook niet goed afgesloten worden. Door van begin tot eind te investeren in de onderlinge relaties binnen de klankbordgroepen kan er binnen de discussie meer begrip ontstaan en wordt de sfeer binnen klankbordgroepen aanzienlijk beter.

#### NIMBY effect anders aanpakken

De beste methode om het NIMBY effect tegen te gaan is om de compensatie- en participatiestrategie gecombineerd toe te passen, dus door iedereen te laten participeren in een open besluitvormingsproces gericht op consensus, en wanneer men er samen niet uitkomt als projectorganisatie een compensatie bieden waar iedereen mee kan leven. Binnen het project is in het kader van onteigening wel geprobeerd om een aantrekkelijk alternatief te bieden, en in sommige gevallen is het project tegelijkertijd met andere lokale projecten aangepakt waardoor een meerwaarde ontstond. Ook in het kader van het Groene Hart is gezocht naar een geschikt alternatief, wat uiteindelijk resulteerde in de aanleg van de Groene Harttunnel. Zoals echter al eerder vermeld is de besluitvorming bij het proces niet open en gericht op consensus. De klankbordgroepen in de detailleringfase hebben nog het meeste weg van open besluitvorming, maar in de ontwerpfase was er van open besluitvorming nauwelijks sprake. De projectorganisatie onderzoekt mogelijke tracévarianten en bekijkt en beoordeelt de inspraakreacties, maar heeft daarbij tevens het laatste woord en kan vrij makkelijk voorbij gaan aan de wensen van bepaalde actoren.







1216 050

ÖBB

ÖBB

## 8 Bronnenlijst

---

- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), 'Basisboek Methoden en Technieken – Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek', derde herziene druk, Groningen: Stenfert Kroese
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W., Rosenthal, U. (2001), 'Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek', zesde herziene druk, Alphen a/d Rijn: Kluwer
- De Bruijn, J.A., De Jong, P., Korsten, A.F.A., Van Zanten, W.P.C. (1996) 'Grote projecten – Besluitvorming & management', Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Field, P.A., Morse, J.M. (1996), Chapter 6: Principles of data analysis, in: *The application of qualitative approaches*, Cheltenham: Stanley Thorens Ltd.
- Hoogerwerf, A. (1998 a), 'Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing', in: *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, 2<sup>e</sup> druk, Alphen a/d Rijn: Samsom, pp. 13-34
- Hoogerwerf, A. (1998 b), 'Het ontwerpen van beleid als onderdeel van een politiek proces', in: *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, 2<sup>e</sup> druk, Alphen a/d Rijn: Samsom, pp. 35-51
- HSL Zuid (2008), Homepagina (<http://www.hslzuid.nl/hsl/index.jsp>)
- Kvale, S. (2002), Chapter 18: The social construction of validity, in: Denzin, N., Lincoln, Y. (eds), *The qualitative inquiry reader*, London: Sage publications
- Punch, K.F. (1998) Chapter 9: Collecting qualitative data, in: *introduction to social research, quantitative and qualitative approaches*, London: Sage publications
- Railforum Nederland (2008), Bedrijfsprofiel (<http://www.railforum.nl/?s=1&m=1>)
- Smit, O. (1974), 'Participatie in bestuurlijke besluitvorming', Alphen a/d Rijn: Samsom
- Stone, D.A. (2002), 'Policy Paradox – The Art of Political Decision Making', New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Teisman, G.R. (1992), 'Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen', Den Haag: VUGA
- Van Buuren, M.W. (2006), 'Competente besluitvorming – Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen', Rotterdam
- Van Dale (2008), Woordenboek (<http://www.vandale.nl/vandale/>)
- Van de Steeg, M.W. (2008), Het Maken van een (Kwalitatieve) Inhoudsanalyse (handout)
- Van der Moolen, B., Voogd, H. (red) (1995), 'Niet in mijn achtertuin, maar waar dan? Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning', Alphen a/d Rijn: Somsom H.D. Tjeenk-Willink